

**Direction des bibliothèques**

**AVIS**

Ce document a été numérisé par la Division de la gestion des documents et des archives de l'Université de Montréal.

L'auteur a autorisé l'Université de Montréal à reproduire et diffuser, en totalité ou en partie, par quelque moyen que ce soit et sur quelque support que ce soit, et exclusivement à des fins non lucratives d'enseignement et de recherche, des copies de ce mémoire ou de cette thèse.

L'auteur et les coauteurs le cas échéant conservent la propriété du droit d'auteur et des droits moraux qui protègent ce document. Ni la thèse ou le mémoire, ni des extraits substantiels de ce document, ne doivent être imprimés ou autrement reproduits sans l'autorisation de l'auteur.

Afin de se conformer à la Loi canadienne sur la protection des renseignements personnels, quelques formulaires secondaires, coordonnées ou signatures intégrées au texte ont pu être enlevés de ce document. Bien que cela ait pu affecter la pagination, il n'y a aucun contenu manquant.

**NOTICE**

This document was digitized by the Records Management & Archives Division of Université de Montréal.

The author of this thesis or dissertation has granted a nonexclusive license allowing Université de Montréal to reproduce and publish the document, in part or in whole, and in any format, solely for noncommercial educational and research purposes.

The author and co-authors if applicable retain copyright ownership and moral rights in this document. Neither the whole thesis or dissertation, nor substantial extracts from it, may be printed or otherwise reproduced without the author's permission.

In compliance with the Canadian Privacy Act some supporting forms, contact information or signatures may have been removed from the document. While this may affect the document page count, it does not represent any loss of content from the document.

Université de Montréal

Quelle démocratie pour l'Europe ?  
Le problème du déficit démocratique européen à la lumière de la tradition républicaine

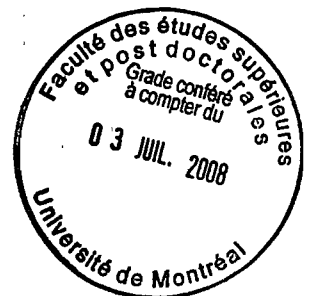
Par  
Emmanuelle Bailly

Département de philosophie  
Faculté des arts et des sciences

Mémoire présenté à la Faculté des études supérieures  
en vue de l'obtention du grade de M.A.  
en Philosophie  
option « Recherche »

Décembre 2007

© Emmanuelle Bailly, 2007



Université de Montréal  
Faculté des études supérieures

Ce mémoire intitulé :  
Quelle démocratie pour l'Europe ?  
Le problème du déficit démocratique européen à la lumière de la tradition républicaine

présenté par :  
Emmanuelle Bailly

a été évalué par un jury composé des personnes suivantes :

[information retirée / information withdrawn]

président-rapporteur

[information retirée / information withdrawn]

.....  
directeur de recherche

[information retirée / information withdrawn]

membre du jury

## RÉSUMÉ

Ce mémoire a pour objet premier ce qu'on appelle communément le déficit démocratique de l'Union européenne. Il cherche à jeter un éclairage nouveau sur ce problème à partir d'une exploitation encore peu orthodoxe des travaux de Machiavel, selon une lecture républicaine démocrate de ses *Discours*... Cette lecture conduira à (re)mettre au jour certains aspects essentiels du concept de démocratie qui auraient selon l'auteur été laissés de côté par les deux courants de pensée philosophique et politique dominants au sein de l'UE que sont celui des constitutionnalistes et celui des technocrates modérés. Contre les premiers (représentés par Jean-Marc Ferry et Jürgen Habermas), il sera défendu que le projet de Constitution européenne doit être abandonné et que la participation citoyenne doit être arrimée à un idéal moins exigeant que l'idéal cosmopolitique, à savoir l'idéal de liberté comme non-domination. Il sera par ailleurs démontré que le processus démocratique doit être abordé dans la perspective d'un maintien et non d'un dépassement des conflits politiques. Il s'agira ensuite d'exposer puis de déjouer la position défendue par les technocrates modérés (représentés par Giandomenico Majone) qui refusent d'attribuer une quelconque valeur positive aux conflits politiques et prétendent ainsi être à même d'offrir un modèle démocratique ne nécessitant pas une participation civique ni un contrôle politique importants. Finalement, quelques pistes de réflexion sur les réformes institutionnelles à entreprendre afin d'actualiser le modèle démocratique qui aura été élaboré tout au long de la discussion seront suggérées.

Mots-clés : philosophie - histoire des idées - démocratie - Union européenne - Machiavel

## ABSTRACT

*The main issue of this thesis is what is commonly called the democratic deficit of the European Union. The aim is to cast a new light on this problem on the basis of a still non orthodox approach of the work of Machiavelli, grounded on a republican democrat reading of his Discourses... This reading will lead to (re)discover several fundamental aspects of the concept of democracy which, according to the author, have been neglected by the two main political and philosophical bodies of thought in the EU, namely the « constitutionalists » and the « moderate technocrats ». Counter to the former (represented by Jürgen Habermas and Jean-Marc Ferry), it will be defended that the project of a Constitution must be abandoned and that civic participation must be tied up with a less ambitious ideal than the cosmopolitanist one, that is the ideal of freedom as non-domination. It will also be argued that the democratic process must be considered so as to maintain rather than overcome political conflicts. Then the objective will be to examine and criticize the position of the moderate technocrats (represented by Giandomenico Majone), who refuse to ascribe any positive value to political conflicts and pretend thus to be able to offer a democratic model which does not necessitate extended civic participation nor important political control. Finally, some avenues of reflection for institutional reforms to be undertaken so as to actualize the democratic model which will have been developed throughout the discussion will be suggested.*

Mots-clés: philosophy - history of ideas - democracy - European Union - Machiavelli

## TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ .....	III
LISTE DES ABBRÉVIATIONS.....	V
 INTRODUCTION.....	 1
 <b>LE MODÈLE POLITIQUE ET DÉMOCRATIQUE EUROPÉEN D'APRÈS JÜRGEN HABERMAS ET JEAN-MARC FERRY : DU CONSTITUTIONNALISME AU COSMOPOLITISME.....</b>	 <b>8</b>
LA POSITION DE HABERMAS : UNE CONSTITUTION EUROPÉENNE AVANT TOUT .....	8
<i>Une communauté politique</i> .....	10
<i>Constitution et patriotisme constitutionnel</i> .....	12
<i>Les pratiques démocratiques : démocratie délibérative</i> .....	15
<i>Des réformes institutionnelles</i> .....	17
<i>L'impasse d'une Constitution</i> .....	19
LA « RÉPLIQUE » DE FERRY À HABERMAS .....	24
<i>Recouper la communauté légale par une communauté morale</i> .....	26
<i>Un modèle institutionnel basé sur un « continuum participatif à tous les niveaux »</i> .....	28
<i>La recherche d'un consensus par confrontation</i> .....	30
<i>L'idéal cosmopolitique : la destinée de l'UE?</i> .....	33
 <b>MACHIAVEL THÉORICIEN DE LA LIBERTÉ ET DÉMOCRATE : UNE RÉFLEXION DÉMOCRATIQUE INSOUÇONNÉE MARQUÉE PAR LA NON-DOMINATION ET LE CONFLIT CIVIL.....</b>	 <b>39</b>
UNE LECTURE RÉPUBLICAINE DE MACHIAVEL À TRAVERS L'ÉTUDE DE SES <i>DISCOURS</i> .....	40
<i>Présentation</i> .....	40
<i>Le commentaire de Rome ou l'apologie d'une cité tumultueuse</i> .....	44
<i>La non-domination comme idéal : liberté négative conditionnée par la participation citoyenne</i> .....	48
<i>Conflit civil ou comment penser la participation civique</i> .....	51
<i>Conflit civil et corruption</i> .....	58
SYNTHÈSE : LES ENSEIGNEMENTS À TIRER DES INTUITIONS MACHIAVÉLIENNES POUR LA DÉMOCRATIE EUROPÉENNE .....	63
 <b>L'ALTERNATIVE DES TECHNOCRATES MODÉRÉS : UNE CONCEPTION NON CONVENTIONNELLE DE LA DÉMOCRATIE AXÉE SUR LE CONTRÔLE FORMEL DES EXPERTS NON POLITISÉS.....</b>	 <b>69</b>
<i>Genèse de la vision technocratique</i> .....	71
<i>Majone : l'UE comme État régulateur</i> .....	74
<i>L'objectif des mécanismes de contrôle « démocratique » : préserver l'indépendance et assurer     l'accountability des experts</i> .....	75
<i>Majone : réalisme ou pessimisme? Une conception négative du débat politique</i> .....	78
<i>L'éclairage de Guichardin : chercher une alternative au conflit civil</i> .....	80
<i>Le mythe de l'indépendance des experts ou l'impossibilité de dégager un espace politique non     « politisé »</i> .....	86
<i>Des réformes institutionnelles axées sur la contestation populaire</i> .....	89
 CONCLUSION.....	 93

## LISTE DES ABBRÉVIATIONS

CIG : Conférence intergouvernementale

*D.* : *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*

*H.F.* : *Histoires florentines*

UE : Union européenne

PE : Parlement européen

*À mon aidant naturel, Jean-Mikaël Guédon.*

## INTRODUCTION

L'Union, ou au départ la Communauté européenne est née d'une urgence. L'urgence de créer une quelconque forme de solidarité qui pourrait enrayer le cycle belliqueux dont les pays sortis de la seconde Guerre Mondiale ne semblaient pas devoir sortir. Les premiers balbutiements de ce qui allait devenir en 1992 l'Union européenne n'ont donc pas été marqués par l'élaboration en grande pompe d'une Constitution qui aurait consacré d'entrée de jeu son unité politique, comme ce fut le cas aux Etats-Unis, mais par un timide mais assuré premier pas vers une forme de coopération économique entre les pays signataires du traité de Paris. La vocation politique et démocratique de l'union naissante n'était tout simplement pas à l'ordre du jour à ce moment là, ou seulement dans la perspective d'un avenir lointain, puisque de toute façon il était assuré que l'intégration politique se ferait tout naturellement dans le prolongement de l'intégration économique. Jean Monnet comptait en effet sur la logique des « petits pas » ou « spill over », à savoir l'empiètement systématique de l'action communautaire dans des domaines situés en dehors de son champ de compétences, comme mécanisme d'unification au niveau européen, qui devait éventuellement conduire à la formation d'une fédération européenne (les Etats-Unis d'Europe).

La légitimité démocratique de l'UE n'a donc pas été, jusqu'à il y a quelques temps, un objet de préoccupation ni pour les fondateurs de l'union, ni pour les citoyens des divers pays membres, pour lesquels tant que planait toujours la menace d'un nouvel éclatement et tant que la souveraineté des États demeurait à peine entamée, la Communauté ou son fonctionnement n'avaient pas à être contestés. Ainsi, l'on consentit à ce que le système institutionnel mis en place –le triangle institutionnel composé de la Commission, du Conseil des Ministres et du Parlement- caractérisé par un partage complexe des pouvoirs (et



non une séparation stricte des pouvoirs), agisse de façon relativement isolée sans chercher à se rendre plus perméable à l'« opinion publique » européenne par ailleurs quasi inexistante.

Cependant, depuis que la plupart des objectifs de régulation économique ont été atteints, avec notamment la mise en place d'un marché et d'une monnaie uniques, et que les relations entre les États membres sont basées sur des rapports civilisés, écartant toute menace d'une nouvelle « guerre civile » européenne, une revendication démocratique diffuse a commencé à se faire entendre. Celle-ci est basée sur plusieurs constats: tout d'abord celui d'une abstention grandissante aux élections européennes (élection des députés du Parlement européen); par ailleurs, celui d'une influence très limitée de la population européenne, via ses représentants directement élus, sur la prise de décision, tout cela alors que les décisions prises par la Communauté envahissent toujours plus l'espace, la souveraineté nationaux.

Pour pallier ce manque de légitimité démocratique, le premier réflexe a donc été de renforcer les pouvoirs du Parlement européen, en instaurant d'abord la procédure de consultation, puis de coopération et enfin de codécision, lui permettant de décider conjointement avec le Conseil des Ministres (ou Conseil de l'Union) du sort des projets de lois initiés par la Commission (organe exécutif et détenant la primauté de l'initiative législative). Mais le taux de participation n'a cessé de décroître, et les enjeux des élections sont demeurés intimement liés à la politique interne des États (sanction ou approbation du parti au pouvoir) plutôt qu'à la « chose publique » européenne en tant que telle.

La dernière tentative en date visant à renforcer l'engagement des citoyens<sup>1</sup> envers la politique européenne, fut de mettre en branle un processus conventionnel dont la mission fut d'élaborer un *traité établissant une Constitution pour l'Europe* qui devait, s'il était ratifié par tous les États, conduire à la production d'une Constitution. Une plus grande

---

<sup>1</sup> Est dit citoyen européen tout citoyen d'un pays membre de l'UE

clarté, lisibilité du texte, qui réunit l'ensemble des traités antérieurs, l'augmentation des pouvoirs du Parlement européen, et la mise en lumière des valeurs et symboles européens devaient permettre d'accroître la légitimité démocratique de l'Union européenne. Mais, comme on le sait, l'entreprise a rapidement avorté, puisque le texte a officiellement été rejeté (par voie référendaire) par deux États, la France et les Pays-Bas en mai et juin 2005, et officieusement par la Grande-Bretagne, qui a suspendu le processus de ratification à la suite de ce double refus.

La question démocratique européenne demeure donc plus que jamais ouverte. Et cela se traduit par une prolifération constante des contributions portant sur ce que tout le monde s'entend pour appeler le déficit démocratique de l'UE. Si certains prétendent que ce n'est qu'un faux problème, soit parce qu'ils défendent une conception nationale de la démocratie ou bien parce qu'ils considèrent que l'UE n'est rien de plus qu'une entité intergouvernementale, il faut pourtant se rendre à l'évidence : l'UE détient un pouvoir d'action important, qu'il soit strictement économique ou pas, et il est nécessaire que des mécanismes de contrôle soient instaurés afin de s'assurer qu'il soit employé dans l'intérêt général des citoyens des États-membres visés de près ou de loin par les politiques européennes. Ce sont bien sûr les modalités de ces mécanismes de contrôle et la nature de l'intérêt général qui sont aujourd'hui à l'origine de divergences et ainsi de versions concurrentes de la démocratie européenne et plus généralement, de la démocratie *tout court*. Parmi ces différentes versions, deux s'imposent tant au sein des débats théoriques qu'au niveau de la dynamique politique actuelle de l'UE : celle des « constitutionalistes » qui sera ici étudiée à partir des travaux de Jürgen Habermas et de Jean-Marc Ferry, et celle des « technocrates modérés », représentés ici par Giandomenico Majone. L'analyse des fondements normatifs de leur compréhension du déficit démocratique mettra en lumière

plusieurs faiblesses liées à ces deux approches, qui justifieront la recherche d'une autre voie pouvant mener à la résolution du problème démocratique européen.

De fait, la question qui sous-tendra la discussion sera la suivante : comment aborder le problème du modèle démocratique approprié pour l'Union européenne sans tomber dans les écueils de l'idéalisme des constitutionnalistes ni dans ceux du technocratisme? Pour y répondre, je ferai appel au diplomate et penseur florentin Machiavel, ou plus précisément à une lecture républicaine démocrate de ses travaux, car il développe une certaine conception de la démocratie qui découle de sa théorie de la liberté politique et de celle du conflit civil, dont certains aspects me semblent essentiels cependant qu'ils sont peu voire pas explorés dans le discours actuel et dans la réflexion des constitutionnalistes et des technocrates modérés. Le recours à ce penseur peut sembler au premier abord quelque peu incongru, du fait qu'on ne l'associe habituellement pas à une réflexion sur la démocratie. On verra cependant que les préoccupations de Machiavel sont à certains égards très proches de celles des penseurs contemporains sur la question démocratique européenne, puisqu'elles sont liées à un contexte de crise institutionnelle à Florence au XV<sup>ième</sup> siècle -qui oscille alors entre tyrannie et régime républicain-, ce qui poussera le diplomate à réfléchir sur les conditions de restauration de la liberté dans la célèbre cité toscane et ainsi sur les modalités de l'implication populaire envers la chose publique.

Parmi les aspects incontournables de la réflexion de Machiavel, sa conception même de la liberté comme non-domination devra être examinée –conception qui ne lui est pas exclusive mais est en fait partagée par l'ensemble de la tradition républicaine, selon plusieurs auteurs- car elle permet de poser la nécessité pour tous de poursuivre activement le bien commun, l'intérêt général, sans pour autant exiger l'abnégation, le sacrifice des fins privées au profit d'un projet substantiel. Cette approche sera sollicitée tout particulièrement à l'encontre de Habermas et de Ferry, qui ont selon moi le tort d'arrimer la participation

civique des européens à un projet pour l'UE transcendant véritablement les intérêts particuliers. Par ailleurs, et ce sera l'élément le plus important de toute la discussion, on verra comment Machiavel construit sa réflexion autour du conflit civil à partir de son point de vue sur la liberté politique, pour nous amener à concevoir la participation citoyenne, et plus généralement le processus démocratique, comme devant être guidés par la volonté de maintenir à vif les conflits civils, seuls garants véritables de la poursuite de l'intérêt général par les gouvernants. Machiavel défend en effet une thèse selon laquelle les *tumulti*, non seulement sont irréductibles, mais constituent l'essence même du *vivere libero* et de son maintien dans le temps, et doivent ainsi être favorisés par le biais de l'expression canalisée, institutionnalisée des humeurs du peuple. Cette perspective sera convoquée d'abord dans le prolongement de ma critique des constitutionnalistes, mais également dans le but de déjouer celle défendue selon moi par Majone, qui conteste implicitement pour sa part toute forme de « positivité »<sup>2</sup> qui pourrait être associée à la conflictualité politique. Enfin, puisque les développements de la pensée de Machiavel nous conduisent à une réflexion sur les institutions participatives elles-mêmes, l'on verra que celles-ci devront être pensées sur le mode de la contestation effective des décisions par les citoyens, et non exclusivement sur le mode classique d'une souveraineté indirecte via les parlementaires élus.

Tous ces éléments de la pensée machiavélienne seront abordés en détail dans la deuxième partie de mon mémoire, qui sera entièrement consacrée à l'exposé de mon interprétation républicaine démocrate de la pensée de Machiavel, et ce dans le contexte d'origine de développement de cette pensée. Cette partie me servira d'une part de tremplin vers mon analyse et mon évaluation des arguments avancés par Majone dans le cadre de deux de ses travaux, arguments qui sont par ailleurs retracés par deux commentateurs et critiques Andreas Follesdal et Simon Hix au sein d'un travail auquel je me référerai.

---

<sup>2</sup> Dans le sens de «porter un regard positif»

D'autre part, elle me fournira les armes nécessaires pour renforcer les critiques adressées à l'encontre des propositions de Habermas et de Ferry qui auront été formulées dans la première partie du mémoire, et me permettra d'orienter la discussion dans une nouvelle direction.

Sur le plan chronologique, il s'agira dans un premier temps de me concentrer sur le déploiement de l'argumentation de Habermas, pour lequel la résolution du déficit démocratique, et plus généralement le rattrapage de l'économique par le politique, passe d'abord et avant tout par l'élaboration d'une Constitution, ce que je contesterai par la suite. Je me pencherai ensuite sur la contribution apportée par Ferry, qui prétend éviter les écueils dans lesquels Habermas tombe en cherchant à précipiter le processus constitutionnel. On verra que malgré la prudence dont Ferry fait preuve en optant pour une démarche constitutionnaliste plus progressive, il aura lui aussi à faire face à certaines critiques liées à sa défense du paradigme cosmopolitique et à son approche «consensualiste». Je poursuivrai notre étude par l'exposé des thèses machiavéliennes basé sur une lecture des *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*, puis je ferai la synthèse des deux premières parties afin de révéler les orientations normatives qui devraient selon moi être adoptées en vue de la résolution du problème démocratique européen. Enfin, dans une dernière section, moins exhaustive puisque je me concentrerai sur un seul auteur, j'explorerai l'option technocratique et mettrai en parallèle la conception du conflit politique suggérée par Majone avec celle mise de l'avant par Guichardin dans son échange avec Machiavel. Encore une fois, la réponse de Machiavel s'avèrera être une ressource décisive pour mettre au jour les défaillances d'un modèle démocratique qui dans ce cas, prétend pouvoir limiter le recours à une participation civique élargie et à la mise en arène des conflits politiques. Avant de conclure ce mémoire, je m'essaierai à suggérer quelques pistes de réformes

institutionnelles qui permettraient d'actualiser selon moi le modèle théorique qui se sera dégagé au fil de la discussion.

## **LE MODÈLE POLITIQUE ET DÉMOCRATIQUE EUROPÉEN D'APRÈS JÜRGEN HABERMAS ET JEAN-MARC FERRY : DU CONSTITUTIONNALISME AU COSMOPOLITISME**

### **La position de Habermas : une Constitution européenne avant tout**

Le point de départ de toute la réflexion de Jürgen Habermas sur l'Union européenne, la nature du projet européen, les conditions de sa réussite et l'avènement d'une véritable démocratie, réside dans le postulat d'une constellation postnationale. Le raisonnement de Habermas est le suivant : à l'ère de la mondialisation économique, l'État national n'est plus l'acteur central en matière de régulation économique, ce qui se répercute par ailleurs sur sa capacité d'action sociale et contribue à affaiblir sa légitimité :

Les répercussions de la mondialisation économique, avec la réduction des ressources fiscales qu'elle entraîne sur la politique sociale de l'État, sont évidentes. Même si (...) on ne peut pas encore parler sérieusement d'un « démantèlement de l'État social », on peut montrer que les sociétés de l'OCDE connaissent depuis le milieu des années 1970, un recul des budgets sociaux (...) Sous la pression des marchés mondialisés, les gouvernements nationaux sont de moins en moins en mesure de contrôler le cycle de l'économie dans son ensemble<sup>3</sup>.

Dans ce cadre, la question se pose de savoir si et comment il faut rétablir l'équilibre entre un pouvoir politique situé au niveau national et une régulation économique au niveau international. Habermas prétend que, sur cette question, à la fois les « néonationalistes » et les « néolibéraux » incarnent respectivement les deux pôles de cet équilibre, et ainsi nous éloignent d'un juste milieu. Les nationalistes souhaiteraient pouvoir rapatrier l'économie au niveau national en défendant un « protectionnisme néonationaliste », cependant qu'ils ne spécifient pas les modalités d'un retour à une société mondiale dé-mondialisée où les États retrouveraient leur entière indépendance et leurs pleines capacités politiques, et qu'ils considèrent illusoire la possibilité d'une globalisation absolue, d'un véritable État mondial<sup>4</sup>. Les néolibéraux, quant à eux, défendraient une « politique du laisser-faire » qui n'offrirait

---

<sup>3</sup> Jürgen Habermas, *Après l'État-nation*, Paris, Fayard, 2000, p. 72.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 78.

aucun mécanisme, en termes de réglementation au niveau européen, qui compenserait la perte de contrôle en matière de régulation et la perte de légitimité des États nationaux <sup>5</sup>. C'est ainsi que Habermas prétend que la seule alternative viable réside dans un rattrapage de l'économie par le politique à un niveau qui ne serait plus celui de l'État national mais d'une entité supranationale, incarnée dans un premier temps par l'UE puis éventuellement, idéalement, par un État mondial :

Si l'on cherche une issue au dilemme constitué par l'opposition entre le désarmement de la démocratie fondée sur l'État social et le réarmement de l'État national, il nous faut tourner notre attention vers les unions politiques de format supérieur et les régimes transnationaux susceptibles de compenser les pertes fonctionnelles subies par l'État national sans que la chaîne de légitimation démocratique soit pour autant condamnée à se rompre. Le premier exemple d'une démocratie par delà l'État national qui s'offre à nous est l'Union européenne. <sup>6</sup>

Cependant, si l'Union européenne offre l'occasion à ses États-membres de réintroduire des mécanismes de contrôle politique au niveau auquel ils pourront avoir une incidence sur les effets négatifs de la mondialisation économique, il s'agit dans le même temps de faire en sorte que la démocratie reportée au niveau européen soit *véritablement* efficiente. Habermas est tout à fait conscient, même s'il présente la démocratie européenne comme une *réalité*, qu'il y a beaucoup à faire pour que celle-ci soit vraiment fonctionnelle. Et tant que la légitimité démocratique de l'UE ne sera pas acquise, la légitimité de l'Union politique naissante ne pourra pas non plus être consacrée : « Le renforcement de la capacité des institutions européennes à gouverner est inconcevable sans l'extension de la base de légitimation démocratique qui est jusqu'ici la sienne » <sup>7</sup>.

Comment assurer cette légitimité démocratique? L'une des manifestations les plus claires du déficit démocratique est le manque d'intérêt et de participation des citoyens européens envers la chose publique européenne, que ce soit par mécontentement et/ou par

---

<sup>5</sup> *Idem.*

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 141.

<sup>7</sup> Carl Offe cité par J. Habermas, *ibid.*, p. 104.



impuissance. Habermas va donc prétendre implicitement que, pour stimuler la participation citoyenne, il faut d'abord et avant tout générer l'adhésion des citoyens envers un projet commun clairement défini. L'objectif est donc de dégager le « principe », la « voie » de l'Europe censée rassembler tous les européens et leur donner un sentiment d'appartenance à une communauté au-delà de leur communauté nationale. C'est seulement lorsque sera définie cette « communauté européenne » que les citoyens pourront s'identifier au projet européen et le défendre à travers leur participation civique.

### *Une communauté politique*

Cette communauté, Habermas le démontre longuement dans tous ses écrits sur l'UE, n'est pas une communauté morale mais bien avant tout une communauté politique : le projet européen en est d'abord un politique et non moral. En effet, si l'objectif est de stimuler l'intégration politique européenne, en instaurant une régulation politique et une participation démocratique, les citoyens des divers pays membres de l'UE «doivent apprendre à se reconnaître les uns les autres, par delà les frontières nationales, comme les membres d'une seule et même communauté politique »<sup>8</sup>.

Pourquoi politique? Parce que l'Union européenne est composée de diverses traditions nationales, se distinguant par leurs langues, leurs cultures, leurs conceptions du bien; des traditions nationales qui ne se recoupent pas, jusqu'à présent, pour former une culture européenne à proprement parler. Le peuple européen n'est pas à l'heure actuelle un *demos* mais il peut cependant se construire une identité politique au sein d'une sphère publique commune, à travers la reconnaissance par tous des principes de justice communs. Là est l'hypothèse de départ de Habermas, mais il se retrouve alors face à un obstacle majeur, car force lui est de constater que sur un plan strictement factuel, sans prendre en

---

<sup>8</sup> *Idem.*

compte la possibilité conceptuelle d'un lien entre l'idée postnationale et l'idée démocratique, aucune société démocratique n'a jamais pris une forme autre que nationale<sup>9</sup>. Il se doit donc de démontrer que des individus n'ayant entre eux aucune espèce de lien moral tangible, fondé sur un destin partagé<sup>10</sup>, peuvent néanmoins appartenir à une même communauté, la communauté européenne, d'autant plus qu'ils ont déjà un lien d'appartenance « ethnique » à leurs communautés nationales respectives.

Selon Dieter Grimm, l'interlocuteur privilégié par Habermas sur cette question, l'UE ne peut se doter d'une Constitution ni espérer instaurer une véritable démocratie sans qu'il y ait un peuple européen pour les soutenir. S'il avance dans un premier temps que la démocratie ne requiert pas un peuple à proprement parler, mais une société qui « souhaite se constituer en unité politique », il ajoute que cette unité politique doit néanmoins se constituer sur la base d'une identité plus substantielle, en quelque sorte pré-politique, si l'on souhaite que cette société demeure soudée en dépit de la règle de la majorité démocratique et des conflits qui pourraient la traverser<sup>11</sup>. Habermas lui rétorque que cette conception de l'unité européenne implique de poser un « substrat préalablement donné », alors que selon lui seul est indispensable ce qu'il qualifiera de « contexte intersubjectivement partagé d'entente possible »<sup>12</sup>, c'est-à-dire un espace communicationnel propice à la discussion démocratique. Les seuls réquisits d'une démocratie fonctionnelle seront les « formes et les procédures de l'État constitutionnel »<sup>13</sup> que constituent la souveraineté populaire et les droits de l'homme. Ces formes et procédures sont les conditions nécessaires d'une pratique démocratique légitime qui générera « une solidarité

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 47.

<sup>10</sup> Justine Lacroix, « Patriotisme constitutionnel et identité postnationale », dans Rainer Rochlitz, *Habermas. L'usage public de la raison*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, p. 156.

<sup>11</sup> Jürgen Habermas, *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard, 1998, p. 154.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 155.

<sup>13</sup> *Idem.*

relativement abstraite (...) fondée sur le droit »<sup>14</sup> et non pas sur des données pré-politiques. Pour Habermas, non seulement n'est-il pas nécessaire que la société européenne se constitue une unité au-delà d'une unité civique et politique, mais on ne doit pas le souhaiter, si l'on veut s'assurer que le processus démocratique ne soit pas à l'origine d'une fracture mais bien d'une intégration sociale au sein d'une société toujours plus résolument pluraliste<sup>15</sup>. Le « peuple » européen, entendu au sens de Habermas, est donc un ensemble d'individus d'appartenances culturelle et idéologique très différentes qui se construit néanmoins à partir d'un socle juridique commun –les normes de justice étant universelles– et une pratique démocratique commune.

### *Constitution et patriotisme constitutionnel*

En partant de ces considérations, Habermas prétend que l'élaboration d'une Constitution européenne serait le préalable incontournable à la formation d'une communauté politique européenne. Cette Constitution servirait à la fois de cadre commun indispensable à toute discussion et de symbole fort de rassemblement des peuples européens autour d'un projet commun. Sur ce dernier point, Habermas insiste sur la nécessité de dépasser les accords de Maastricht qui consacraient l'Europe du libre-échange sans proposer de véritables approfondissements sur le plan politique: « As a political collectivity, Europe cannot take hold in the consciousness of its citizens simply in the shape of a common currency. The intergovernmental arrangement at Maastricht lacks that power of symbolic crystallization which only a political act of foundation can give »<sup>16</sup>. Une Constitution insufflerait l'élan à la seule forme d'attachement envisageable envers l'UE :

---

<sup>14</sup> *Idem.*

<sup>15</sup> *Idem.*

<sup>16</sup> Jürgen Habermas, « Why Europe needs a Constitution? », *New Left Review*, 11, sept.-oct. 2001, p. 6.

un attachement constitutionnel ou « patriotisme constitutionnel », selon la formulation habermassienne.

Justine Lacroix, dans deux de ses articles<sup>17</sup>, retrace de façon éclairante les jalons de la pensée de Habermas sur le patriotisme constitutionnel, concept qui apparaît en Allemagne dans les années 1980 lors de la *Querelle des Historiens*. Elle nous montre comment Habermas a cherché à dégager, pour l'Allemagne d'après-guerre, une forme de patriotisme qui ne relèverait pas d'un patriotisme historique, axé sur un mode d'identification à un passé moins contestable, moins centré sur la période nazie, sans pour autant reconduire le modèle du patriotisme juridique « anhistorique ». Habermas estimait en effet qu'il était possible pour les allemands de se retrouver une identité commune sans faire table rase d'un passé tumultueux, que ce soit en occultant les passages les plus sombres, ou en évacuant tout bonnement toute référence à un passé quel qu'il soit et en ne se référant alors qu'aux principes de justice *in abstracto* :

(...) contre le courant dit « révisionniste » qui cherchait à stabiliser la cohésion sociale et l'identité du pays par une conception de l'Histoire promouvant la fierté nationale, Habermas fit valoir qu'être citoyen de l'Allemagne c'était d'abord exercer un regard critique sur ses traditions en assumant, sans restriction ni concession, une responsabilité à l'égard du passé national, puis transcender ses identités particulières par une adhésion réfléchie à des principes universels<sup>18</sup>.

Habermas reprend ce concept en l'adaptant au contexte européen : il ne s'agit plus de mettre en perspective son attachement envers des traditions au sein d'une *même nation*, mais de relativiser son point de vue national carrément, *en regard des autres* pratiques nationales, dans le but de développer une culture constitutionnelle commune. Les éléments clés de ce patriotisme constitutionnel sont bien sûr les droits de l'homme et le principe de démocratie qui constituent « le matériau solide sur lequel vient se réfracter le rayonnement

---

<sup>17</sup> Justine Lacroix, « Patriotisme constitutionnel et identité postnationale », dans *Habermas. L'usage public de la raison*, Paris, Presses universitaires de France, 2002 et « Pertinence du paradigme libéral pour penser l'intégration politique de l'Europe », dans Olivier Costa et Paul Magnette, *Le patriotisme constitutionnel et l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2006.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 28.

des traditions nationales –de la langue, des traditions et de l’histoire de chaque nation propre »<sup>19</sup>.

Habermas prétend que son modèle ne nie pas les particularismes, et fait même appel aux ressources motivationnelles de l’appartenance culturelle ou ethnique, puisqu’il s’agit pour les membres de chaque nation d’aborder des principes universels identiques en *laissant s’exprimer les différentes interprétations nationales* de ces principes, de façon à laisser émerger une culture constitutionnelle proprement européenne en laquelle tous se reconnaîtraient. Et encore une fois, une Constitution européenne incarnerait l’acte fondateur indispensable au déclenchement de ce processus de dépassement des nationalismes:

A la différence de ce qui s’est passé aux Etats-Unis, un patriotisme constitutionnel européen doit se constituer à partir des différentes interprétations, marquées par les histoires nationales, de principes juridiques qui, eux, sont identiques. (...) La culture politique d’un pays se cristallise autour de la Constitution en vigueur. Des mêmes principes –souveraineté populaire et droits de l’homme–, incarnés aussi dans d’autres constitutions républicaines, toute culture nationale fait une lecture chaque fois différente, à la lumière de sa propre histoire. Sur la base de ces interprétations, un « patriotisme constitutionnel » peut se substituer au nationalisme initial<sup>20</sup>.

Habermas tente de « ménager la chèvre et le chou », en affirmant qu’un patriotisme d’un type non nationaliste est possible envers des principes de justice universels, et ainsi qu’un attachement envers une entité supranationale comme l’UE est envisageable, tout en précisant à l’encontre de ses détracteurs communautariens qu’il ne s’agira en fait que d’interprétations nationales de ces principes, commuées en interprétation européenne : « un ancrage particulariste de ce type-là ne priverait d’aucune façon la souveraineté populaire et les droits de l’homme de leur sens universaliste »<sup>21</sup>. Ce patriotisme constitutionnel est à la fois la *condition* et la *fin* de l’établissement d’une véritable démocratie à l’échelle européenne : sans l’émergence d’une forme de patriotisme envers le «projet» européen, compris dans les termes du patriotisme constitutionnel, l’on ne saurait espérer voir se

<sup>19</sup> Jürgen Habermas, cité dans J. Lacroix, *ibid.*, p. 29.

<sup>20</sup> Jürgen Habermas, *L’intégration républicaine*, p. 109.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 77.

dessiner une sphère publique commune indispensable à toute pratique démocratique, cependant que le développement des pratiques démocratiques elles-mêmes renforce l'adhésion des citoyens envers le projet européen.

### *Les pratiques démocratiques : démocratie délibérative*

Il reste maintenant à savoir comment Habermas conçoit ces pratiques démocratiques. Une fois que chacun reconnaît le socle juridique commun à travers une Constitution écrite, comment s'amorce la *discussion* sur le contenu de cette base juridique commune? Il faut ici se tourner vers certains éléments de l'éthique du discours de Habermas, mais également bien sûr vers sa conception de la démocratie. Lorsque Habermas élabore sa théorie de la discussion, il relève deux critères permettant d'évaluer les normes d'action. L'un stipule que la validité des normes dépend de façon nécessaire de leur acceptation par «toutes les personnes concernées (ou leur représentant)»<sup>22</sup> participant réellement, effectivement à des discussions. L'autre pose la nécessité de parvenir à assurer « l'impartialité du jugement moral », ce qui passe par la mise en place de procédures garantissant que les contributions des participants aux discussions seront formulées dans le souci de dégager « l'intérêt commun ou généralisable »<sup>23</sup>.

Stéphane Courtois<sup>24</sup> associe à chacun de ces principes une dimension, que l'on retrouve par la suite dans la théorie de la démocratie de Habermas, alors qu'il ne sera plus question de l'évaluation seulement, mais de la *production* de normes d'action : la

---

<sup>22</sup> Stéphane Courtois, « Principe du discours et délibération démocratique. Sens et portée du modèle du discours dans la théorie du droit et de la démocratie de Habermas », dans A. Duhamel, D. Weinstock et L. B. Tremblay, *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : enjeux et perspectives*, Montréal, Thémis, 2001, p. 53.

<sup>23</sup> *Idem*.

<sup>24</sup> Stéphane Courtois développe son argumentaire dans un article (référéncé ci-dessus) consacré à l'évaluation du modèle théorique démocratique proposé par Habermas en regard des critiques « communautariennes » formulées par Thomas McCarthy, article auquel je me référerai tout au long de cette section.

dimension consensualiste et procédurale respectivement. Ainsi, lorsqu'il reporte sa réflexion sur le plan des prises de décision politique réelles, Habermas énonce un principe de démocratie selon lequel « seules peuvent prétendre à la validité légitime les normes juridiques qui peuvent trouver l'assentiment de tous les sociétaires juridiques à l'intérieur d'un processus d'institution du droit par la discussion qui, de son côté, a été légalement constitué »<sup>25</sup>. Plusieurs aspects ressortent de la conception de la démocratie de Habermas : la nécessité d'une délibération *effective*, le *consensus* de tous, la recherche d'un consensus *rationnel*, à savoir une entente obtenue par « la seule force du meilleur argument »<sup>26</sup>, tout cela conditionné par certaines *procédures* justifiées « du point de vue de la justice »<sup>27</sup>.

Ce qui se dégage en filigrane de cette façon d'aborder la démocratie, c'est qu'il n'existerait pas pour Habermas de *conflit*, de discussion publique, qui ne puisse se dénouer à l'issue d'un processus délibératif encadré par des procédures de justice : les conflits ne sont que *temporaires* et sont voués à se dissoudre au profit de la découverte de la « solution correcte ». Stéphane Courtois relève ces deux aspects –consensualiste et cognitiviste– comme étant problématiques dans la tentative de Habermas de dégager sa conception de la démocratie de son éthique du discours : peut-on, lors des pratiques démocratiques réelles, espérer atteindre le type de consensus envisageable dans le cadre de discours moraux (théoriques)? Et peut-on réellement poursuivre la quête de la « vérité », de la solution correcte, lorsque l'on considère des normes qui ne sont plus seulement les « véhicules des notions de justice et d'impartialité »<sup>28</sup> mais qui doivent *s'incarner* dans une société réelle, caractérisée par un contexte culturel, social particulier?

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 71-72.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 59.

<sup>27</sup> Jürgen Habermas, *L'intégration républicaine*, p. 166.

<sup>28</sup> S. Courtois, *opus. cit.* p. 70.

Ces questions se posent d'autant plus dans le contexte européen caractérisé par son multiculturalisme et son pluralisme idéologique. Cependant, Habermas n'a vraiment développé sa réflexion sur les pratiques démocratiques que dans un cadre théorique et non pas spécifiquement dans le cadre européen : dans ses écrits sur l'Europe, il s'est d'abord et avant tout concentré sur les conditions de ces pratiques démocratiques, à savoir la Constitution européenne et les réformes institutionnelles qu'elle doit permettre. Jean-Marc Ferry a cependant su exploiter sa conception délibérative de la démocratie dans le contexte européen en faisant appel au concept de consensus par confrontation. Je me pencherai donc plus avant sur ces questions lors de mon exposé et de ma critique de Ferry.

### *Des réformes institutionnelles*

Si Habermas ne s'est pas attardé sur les détails de la formation démocratique d'un consensus rationnel au niveau européen, il s'est cependant penché sur les changements institutionnels qu'une Constitution européenne devrait apporter en vue de la mise en place de procédures de délibération justes. Pour Habermas, ces mécanismes institutionnels doivent permettre de prolonger les accomplissements réalisés aux niveaux nationaux en matière de garantie des droits civils, de protection sociale, d'éducation et de loisirs : « the challenge before us is not to invent anything but to conserve the great democratic achievements of the European nation-state, beyond its own limits. These achievements include not only formal guarantees of civil rights, but levels of social welfare, education and leisure (...) »<sup>29</sup>.

Pour ce faire, il faut améliorer la capacité pour tous les États-membres de l'UE d'agir conjointement en vue de la réalisation de ces objectifs, cependant que leurs décisions doivent devenir de véritables décisions publiques et ne plus être prises au sein d'un

---

<sup>29</sup> Jürgen Habermas, « Why Europe needs a Constitution? », p. 6.



processus de négociation se tenant dans les coulisses des trois principales institutions (Commission, Parlement, Conseil de l'Union) et au sein des comités. Les citoyens sont, pour l'heure, dans l'impossibilité de retracer les étapes du processus décisionnel européen et n'ont pas l'occasion de véritablement y être impliqués<sup>30</sup>. Sur ce dernier point, Habermas prétend qu'il n'y a pas à ce jour, au niveau européen, d'infrastructures permettant le développement d'un véritable débat public : «So far, (...) the necessary infrastructure for a wide-ranging generation of diverse public opinions exists only within the confines of nation-states »<sup>31</sup>. Pour constituer un réseau de communication transnational, et ainsi favoriser les échanges sur un plan horizontal, c'est-à-dire entre les nations elles-mêmes, entre leurs dirigeants ou leurs citoyens, Habermas compte beaucoup sur le développement de médias de masse transnationaux proprement européens. Cela pourrait se traduire par des changements opérés par les médias nationaux, qui consentiraient à diffuser les sujets de conflits pouvant surgir dans les autres États-membres, de sorte qu'au sein de chaque espace public national, les *mêmes* sujets soient abordés par les *mêmes* groupes ou individus<sup>32</sup>.

L'espoir ultime de Habermas est de voir se constituer toujours plus d'« intérêts transnationaux », même si par ailleurs il prétend ne pas vouloir remettre en question, ou partiellement seulement, le rôle prépondérant des États-membres dans la prise de décision publique. Le fait est que les changements majeurs qu'il propose au sein du trio institutionnel vont plutôt dans le sens de l'instauration d'un régime de type fédéral, même s'il précise que « le modèle de la Constitution d'un État fédéral de type national (...) n'est pas comme tel applicable à un État fédéral de la taille de l'Union européenne, nécessairement composé de diverses nationalités (...) »<sup>33</sup> et ainsi que la chambre des

---

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 18.

<sup>32</sup> *Idem.*

<sup>33</sup> Jürgen Habermas, *Après l'État-nation*, p. 105.

représentants des États-membres détiendrait des pouvoirs plus importants que ceux du Parlement démocratiquement légitime. Habermas souhaiterait qu'à terme, une centralisation politique s'effectue au niveau des centres européens de décision, au détriment des capitales nationales, et ce à travers un renforcement du Parlement et un accroissement des capacités budgétaires et sociales de l'Union. Même s'il prétend que l'élément intergouvernemental –le Conseil qui deviendrait la « Chambre des Nations »- demeurerait fort dans un premier temps, il apparaît clairement, en raison de l'importance qu'il accorde au développement d'intérêts *proprement transnationaux*, qu'il souhaite voir évoluer le régime de l'UE vers une forme centralisée et parlementaire. La commutation de la Commission en véritable gouvernement responsable devant les deux chambres législatives que constitueraient le Parlement et le Conseil, dont la hiérarchie serait alors fortement nuancée, témoigne de cette tendance. Habermas ne conçoit pas finalement qu'il puisse exister une forme de délibération effective et juste ailleurs que dans un système inspiré du système parlementaire, agrémenté de quelques mesures connexes visant à développer des forums de discussion transnationaux.

### *L'impasse d'une Constitution*

Comme nous venons de le voir, Habermas fait reposer la possibilité d'un essor démocratique européen sur l'élaboration d'une Constitution comme fondement d'un patriotisme non nationaliste. Je prétends ici que lorsque l'on confronte ses intuitions philosophiques à la réalité du processus conventionnel, Habermas se retrouve dans une impasse : des deux interprétations possibles du type de Constitution qu'il propose pour l'UE, aucune n'est susceptible de fournir les conditions d'une véritable démocratie européenne.

La première lecture est celle que l'on peut dégager des passages les plus théoriques des écrits de Habermas sur l'UE et le patriotisme constitutionnel : la Constitution a alors pour fonction de rassembler et « d'exposer à la discussion » les principes de justice universels sur lesquels tous les citoyens s'entendent mais qu'ils interprètent différemment selon leur nationalité. L'on se rappelle que Habermas insiste fortement sur la nécessité et la possibilité d'instaurer une communauté de citoyens européens et non une communauté de valeurs européennes. Il est par ailleurs très préoccupé par l'éventualité d'un repli nationaliste au sein des États-membres et veut à tout prix éviter de reconduire le paradigme national au niveau européen.

La question se pose alors de savoir en quoi consisterait concrètement, « physiquement », une Constitution européenne qui *respecterait* ce vœu d'universalité et de neutralité axiologique : ne serait-elle pas alors réduite à n'être rien de plus qu'une Charte des Droits? Et dans ce cas, que peut-on sincèrement en espérer quant au développement d'un sentiment d'appartenance envers le projet européen *en particulier*? Car si une loyauté envers des principes universels est possible, par définition, cette loyauté ne saurait renvoyer à aucune entité particulière, sinon l'ensemble des entités qui reconnaissent ces principes. Pour qu'un sentiment d'appartenance puisse émerger, il doit avoir un objet, à savoir une *structure* qui actualiserait ces principes universels : les principes en tant que tels ne génèrent une adhésion qu'envers eux-mêmes et non envers une communauté comme l'ensemble des citoyens et des institutions européens. Comme le montrent Richard Bellamy et Dario Castiglione dans leur article « Normative Theory and the EU », un consensus abstrait sur les critères de validité d'un régime (les droits) ne nous dit pas dans *quel* type de régime ils devraient être incarnés, et n'implique ainsi aucune forme d'attachement envers l'UE en particulier :

Most politicians and citizens within the EU agree that the external dimensions of « polity » and « regime » legitimacy fall within a liberal democratic spectrum ranging from the social democratic to the moderate libertarian. However, this broad consensus does not in itself generate any particular allegiance to the EU.<sup>34</sup>

Dans une note associée à ce passage, ils s'attaquent alors directement à Habermas :

Habermas has argued that rights *per se* can provide the focus of a « constitutional patriotism » for the EU (Habermas, 1998, 118, 225-6). But an abstract agreement on the appropriate external criteria any « polity » or « regime » should meet, will not tell you which « polity » they ought to be realised in, or even the best form of « regime » to do so<sup>35</sup>.

Loin de susciter l'attachement envers l'UE, une Charte des Droits enchâssée dans une Constitution ne ferait que renvoyer aux conflits déjà existants entre les différentes interprétations nationales de ces droits, et alimenter l'opinion de ceux qui prétendent qu'ils pourraient tout à fait être actualisés au niveau national seulement : car la reconnaissance d'un consensus élargi sur l'existence d'un socle juridique commun peut tout à fait s'avérer compatible avec un *profond désaccord* quant à l'échelle (nationale ou supranationale) à laquelle ils doivent être actualisés et le type de régime le plus approprié<sup>36</sup>.

Cependant, comme nous l'avons vu lors de l'examen de sa position, Habermas, lorsqu'il évoque concrètement le contenu de la Constitution européenne dans les passages plus politiques de ses écrits sur l'UE, suggère bien plus qu'une simple proclamation d'une Charte des Droits. Il n'est plus alors question de se rassembler autour du plus petit dénominateur commun incarné par les droits fondamentaux et le principe de démocratie : Habermas va bien plus loin et entre sur le terrain d'une interprétation particulariste de ces principes universels qui correspondrait à sa conception de la façon dont ces derniers devraient être illustrés au niveau européen. Habermas ne semble pas avoir conscience du glissement qui s'opère entre sa position théorique universaliste et ses considérations

<sup>34</sup> Dario Castiglione et Richard Bellamy, « Normative Theory and the EU : Legitimising the Euro-Polity an its Regime », dans Lars Trägårdh, *After National Democracy : Rights, Law and Power in America and the New Europe*, Oxford (R.-U.), Hart, 2004, p. 16.

<sup>35</sup> *Idem.*

<sup>36</sup> *Idem.*

« pratiques » quant au contenu de la Constitution européenne en tant que tel qui se doit d'offrir plus qu'une simple liste de droits.

Le fait est qu'il n'est plus question d'un processus de construction progressif d'une culture constitutionnelle commune à partir d'interprétations différentes de principes de justice abstraits, mais de l'affirmation à travers un discours proche de l'euro-nationalisme et une conception arrêtée du régime et des politiques socio-économiques que l'UE devrait adopter, de ce qu'est ou devrait être cette culture (constitutionnelle?) européenne. Ce que ce glissement révèle, c'est l'impossibilité d'évacuer le paradigme national lorsqu'il s'agit de créer un sentiment d'appartenance à l'aide d'une Constitution : Habermas ne peut concevoir une Constitution européenne « digne de ce nom » sans statuer sur certaines orientations idéologiques qui devraient être adoptées par l'UE.

Paul Magnette montre comment Habermas, tout en refusant d'admettre ce glissement, est incapable de répondre aux critiques des nationaux-civiques tout en maintenant une position clairement « non » nationaliste : « Dans sa volonté de démonter le réalisme de sa position, et bien qu'il se défende de vouloir reconduire le principe national au niveau européen, Habermas finit par proposer une conception très conventionnelle du patriotisme constitutionnel »<sup>37</sup>. Magnette relève l'insistance avec laquelle Habermas évoque le pouvoir symbolique de la Constitution, qui rappelle d'ailleurs le rôle joué par la Constitution américaine comme facteur d'identification nationale. Il déplore par ailleurs le fait que Habermas s'évertue à évoquer les fondements de l'identité européenne comme reposant sur le « douloureux procès d'apprentissage qu'elle a dû traverser » et la « mémoire persistante de ses excès nationalistes et de ses abysses morales »<sup>38</sup>. Enfin, Magnette souligne que Habermas finit de se compromettre dans une promiscuité de sa conception du

<sup>37</sup> Paul Magnette, *Au nom des peuples. Le malentendu constitutionnel européen*, Paris, Cerf, 2006, p. 139-140

<sup>38</sup> Citation de Habermas dans P. Magnette, *ibid.*, p. 139-140.

patriotisme constitutionnel avec la conception conventionnelle (que l'on retrouve aux Etats-Unis sous la forme d'un « chauvinisme constitutionnel »), lorsqu'il se sert de la guerre en Irak pour opposer la démarche impérialiste des Etats-Unis à celle plus aguerrie (en raison de son passé tourmenté) de l'Union européenne<sup>39</sup>.

Justine Lacroix reprend et appuie la critique mise de l'avant par Paul Magnette, en insistant de son côté sur le contraste entre les écrits de Habermas consacrés à l'Allemagne et ceux dédiés à l'UE. Elle s'étonne que dans le passage des premiers aux seconds, se soit estompée la « distinction entre valeurs et normes » pour laisser place à une forme d'identification affective et non plus seulement politique à l'Europe, celle-ci étant alors « présentée comme supérieure et distincte des Etats-Unis »<sup>40</sup>. En effet, l'identité européenne n'est plus ni en devenir ni strictement politique : elle est déjà là et s'articule autour de valeurs morales communes issues du « douloureux procès d'apprentissage qu'elle a dû traverser » en raison des tragédies du XX<sup>ième</sup> siècle et qui ont conduit les européens à développer « une sensibilité plus grande à l'intégrité personnelle et physique » que « la superpuissance vulgaire »<sup>41</sup> qu'incarnent les Etats-Unis. Habermas va même jusqu'à parler, dans un manifeste cosigné avec Derrida, d'un « ethos pour plus de justice sociale »<sup>42</sup> propre à l'Union européenne.

En pénétrant sur le terrain des valeurs, ce qui semble finalement inévitable lorsqu'il s'agit d'élaborer une véritable Constitution fonctionnelle, Habermas prend le risque de voir un consensus idéologique européen là où il n'y en a pas, et ainsi de nier les différences nationales au profit de sa conception du bien pour l'UE. Et cela transparaît dans son désir de voir le système politique européen tendre vers une forme fédérale, au sein duquel le

---

<sup>39</sup> *Ibid.*, p. 138.

<sup>40</sup> Justine Lacroix, « Pertinence du paradigme libéral pour penser l'intégration politique de l'Europe », p. 30

<sup>41</sup> Jürgen Habermas cité dans J. Lacroix, *idem*.

<sup>42</sup> Jürgen Habermas, « Plaidoyer pour une politique extérieure commune », *Libération*, 31 mai 2003.

Parlement européen gagnerait toujours plus de pouvoirs et où les compétences habituellement strictement réservées aux États nationaux (budget, politiques sociales) seraient octroyées au trio institutionnel : mais peut-on vraiment attester de l'avènement d'un Etat national européen au-delà des attachements envers les Etats-membres, ou n'est-ce là qu'un vœu pieux de Habermas? Le rejet de la Constitution en 2005 semble parler de lui-même. Mais alors, doit-on abandonner l'idée qu'une Constitution serait le meilleur moyen de créer ce lien d'appartenance nécessaire à la mise en branle de pratiques démocratiques légitimes?

Pas tout à fait, pourrait répondre Jean-Marc Ferry, pour qui s'il n'est pas question de reparler de Constitution dans l'immédiat après l'échec de 2005, il faut néanmoins « créer le cadre au sein duquel puisse s'exprimer et se dénouer le conflit sur les finalités de la construction européenne »<sup>43</sup>. Ce cadre, contrairement à Habermas, n'implique pas une Constitution dans un premier temps, et éviterait les écueils du nationalisme sans pour autant retomber dans un patriotisme constitutionnel tel que défini initialement par Habermas, « forme d'identification jugée volontiers abstraite et impuissante à créer un sentiment de co-appartenance »<sup>44</sup>.

### **La « réplique » de Ferry à Habermas**

Le travail de Jean-Marc Ferry sur l'UE et la démocratie européenne se situe, au premier abord, dans la droite lignée de la pensée habermassienne. En effet, il considère lui aussi qu'il faut pouvoir dépasser l'idée d'une UE « Grand Marché Unique », consacrée lors du Traité de Maastricht, et s'attacher à la construction d'une Europe politique. Non

<sup>43</sup> Jean-Marc Ferry, *Europe, la voie kantienne. Essai sur l'identité postnationale*, Paris, Cerf, 2005, p. 42.

<sup>44</sup> Jean-Marc Ferry, « Dix thèses sur "La question de l'État européen" », *Droit et société*, 53, 2003, p. 18.

seulement est-ce nécessaire mais c'est, de plus, inévitable, comme le postulat d'une constellation postnationale que l'on retrouve aussi chez Ferry, le laisse entendre. Politiser et démocratiser l'UE semblent ainsi relever, pour Habermas comme pour Ferry, à la fois d'un processus historique inéluctable et d'un idéal –l'idéal cosmopolitique- à atteindre pour tous les citoyens et acteurs de l'Union. La question que se pose alors Ferry est la même que l'on retrouve implicitement dans la réflexion habermassienne : « comment réaliser une conscience d'appartenance politique à hauteur des contraintes de l'intégration fonctionnelle? Comment « vitaliser » une identité politique postnationale? »<sup>45</sup>.

C'est ce qu'il suggère comme réponse, ou plutôt les alternatives qu'il laisse de côté, qui le démarquent alors de son « maître », qu'il en ait conscience ou non. Il prétend en effet que deux options sont envisageables, mais qu'il rejette aussitôt, selon lesquelles seule une forme d'identification affective, émotionnelle, peut amener des citoyens à se rassembler au sein d'une même communauté, que ce soit par la « désignation d'un ennemi » selon le premier cas, ou en invoquant la nécessité d'un projet politique, d'un « thème mobilisateur substantiel »<sup>46</sup>. A-t-il en tête les « dérapages » de Habermas dans son article « Plaidoyer pour une politique extérieure commune »<sup>47</sup>, lorsque celui-ci tente de définir l'identité européenne en mobilisant chez ses lecteurs le sentiment de faire partie d'une communauté de valeurs supérieure aux Etats-Unis? Le fait est que Ferry prétend se distancer de cette façon de concevoir la formation de l'identité collective – à savoir, sur un mode affectif- puisque selon lui, la seule avenue qui peut être empruntée si l'on souhaite opérer une régulation politique au niveau européen est celle qui vise à intégrer réellement les niveaux nationaux et subnationaux au processus de décision européen, afin que celui-ci ne soit pas confiné à l'échelon communautaire, et ainsi à favoriser un « continuum participatif à tous

---

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 14.

<sup>46</sup> *Idem.*

<sup>47</sup> Jürgen Habermas, « Plaidoyer pour une politique extérieure commune », *Libération*, 31 mai 2003.



les niveaux»<sup>48</sup>. En revient-on pour autant à la proposition « initiale » de Habermas, qui impliquait que l'identification à une communauté européenne ne pouvait se faire qu'à travers une reconnaissance par tous au niveau européen de mêmes principes de justice universels?

*Recouper la communauté légale par une communauté morale*

Ferry veut éviter l'impasse dans laquelle se retrouve Habermas lorsqu'il fait appel à l'idée d'une communauté strictement légale dont le lien d'appartenance envers l'UE naîtrait « comme par magie » d'un patriotisme envers des principes abstraits. C'est pour cette raison qu'il affirme que la communauté politique européenne à construire doit se comprendre comme le «recouplement de la communauté légale par une communauté morale»<sup>49</sup>. Cette communauté morale postnationale reposerait sur deux réquisits, le premier, qui m'intéresse tout particulièrement, étant celui d'une culture publique partagée et le second celui d'une mémoire historique commune. Si Ferry partage ici le désir de Habermas de voir se développer une culture politique proprement européenne, il ne souhaite cependant pas que celle-ci s'articule en marge des cultures nationales : elle doit se construire dans un rapport de « médiation entre, d'une part, la pluralité des cultures nationales formées au sein des États-membres, et d'autre part, l'unité du cadre politico-juridique, constitutionnel au sens large, de référence pour l'Union »<sup>50</sup>. Si l'objectif est d'en arriver à une forme d'identité *européenne postnationale*, il faut cependant en passer *d'abord* par les États nationaux, sans quoi l'on ne saurait espérer la création d'un *sentiment d'appartenance* envers l'UE. Ferry fait explicitement appel à ce schéma de médiation dans le but de pallier les faiblesses, maintes fois évoquées, du patriotisme constitutionnel tel que

<sup>48</sup> Jean-Marc Ferry, «Dix thèses sur "La question de l'État européen" », p. 14.

<sup>49</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>50</sup> *Ibid.*, p. 18.

conçu par Habermas, «forme d'identification jugée volontiers abstraite et impuissante à créer un sentiment de co-appartenance»<sup>51</sup>. Ferry cherche donc à donner les bases motivationnelles solides, à savoir les cultures politiques nationales, à la formation d'une culture politique européenne, ce qui permettra par ailleurs de ne pas avoir à escamoter les identités culturelles distinctes, propres à chaque nation membre de l'UE<sup>52</sup>.

Dans ce contexte, l'élaboration d'une Constitution devient secondaire voire dangereuse, puisqu'elle pourrait précipiter et ainsi faire échouer un processus d'intégration qui nécessite d'abord et avant tout l'instauration d'un dialogue entre les États-membres :

Fixer chez les ressortissants de l'Union le sentiment de co-appartenance à une même communauté de citoyens, réaliser le recouvrement de l'Europe géographique et historique : telles sont donc, en simplifiant, les deux intentions principales qui furent respectivement attachées à l'élaboration du traité constitutionnel et à l'élargissement aux Vingt-Cinq. Mais j'avais aussi, à propos de ces intentions ou de leur réalisation, parlé de précipitation<sup>53</sup>.

Jean-Marc Ferry ne renonce pas à l'idée d'une Constitution européenne, puisque à l'instar de Habermas, il est en faveur de la construction d'un Etat transnational, d'une union cosmopolitique européenne, selon le modèle kantien<sup>54</sup>. Cependant, il précise qu'un tel projet ne pourra se réaliser que lorsque se sera d'abord mis en branle un véritable processus d'intégration politique, passant notamment par la construction progressive d'une «grande société civile européenne» : alors il pourra être question de consolider cette union politique par l'élaboration d'une Constitution «qui retiendrait les trois niveaux du droit public (interne, international, transnational)»<sup>55</sup>.

---

<sup>51</sup> *Idem.*

<sup>52</sup> *Idem.*

<sup>53</sup> Jean-Marc Ferry, *Europe, la voie kantienne*, p. 32.

<sup>54</sup> Pour le développement de cet idéal cosmopolitique kantien, voir J.-M. Ferry, *idem.*

<sup>55</sup> *Idem.*

*Un modèle institutionnel basé sur un « continuum participatif à tous les niveaux »*

Comment amorcer alors la formation de cette communauté politique? Autrement dit, comment concrétiser cette médiation entre socle juridique commun et cultures nationales? Ferry dirige alors sa réflexion vers la question des pratiques démocratiques concrètes qui doivent se développer au sein de l'Union européenne. Selon ce schéma de médiation entre les sphères nationales et supranationale, le processus de décision doit comporter une dimension horizontale –entre les États et entre les peuples- et une dimension verticale « ascendante » -entre les États et les institutions européennes. Plus spécifiquement, Ferry préconise que le pouvoir parlementaire européen soit segmenté entre les différents parlements nationaux, régionaux et locaux qu'il faudrait « interconnecter horizontalement et verticalement en vue d'un Système des Parlements européens, dont le Parlement européen serait la clé de voûte et le lieu de synthèse »<sup>56</sup>. Parallèlement à l'instauration de ce système politique, ou plutôt pour mieux soutenir ce système, un espace médiatique européen permettant de faire le pont entre les instances politiques à tous les niveaux doit être mis en place. Ceci implique qu'une forme de contrôle, de régulation puisse être exercée de sorte que les médias audiovisuels soient incités –contraints?- à répondre à certaines exigences normatives qui auraient préalablement été définies dans le cadre d'une Charte européenne de l'audiovisuel, «mettant en exergue des missions de responsabilité civique (relatives à l'information) et culturelle (relatives à la formation) »<sup>57</sup>. L'objectif est double : d'une part permettre la mise en réseau des différentes instances de décisions, parlements et organisations locales et régionales (syndicats, chambres de commerce, associations, etc.). Autrement dit, il s'agit d'instaurer une véritable discussion entre les différents acteurs politiques européens à travers des programmes permettant

---

<sup>56</sup> Jean-Marc Ferry, « Dix thèses sur "La question de l'État européen" », p. 15.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 16.

l'échange d'information<sup>58</sup>. D'autre part, et dans le même temps, les médias sont investis d'une mission pédagogique puisque la diffusion publique de ces programmes doit permettre la sensibilisation des européens à la chose publique européenne, que Ferry qualifie d'éducation à la citoyenneté européenne<sup>59</sup>. Ferry se pose alors la question de l'application concrète de cette Charte de l'audiovisuel et il est intéressant de noter que sa préférence va en premier lieu vers la mise en place d'un système d'incitations plutôt que vers un système de sanctions pénales. Il suggère en effet que des mécanismes d'incitations reposant sur « une logique de coresponsabilité sur base de réversion » entre les opérateurs soient instaurés, c'est-à-dire que les opérateurs se voient offrir le choix, soit de diffuser des programmes d'intérêt public, soit de verser une contribution financière en contrepartie de leur refus de participer à l'initiative :

(...) en tant que coresponsables de l'offre globale médiatique, vous [les opérateurs] devez tous contribuer à l'effort pour que soient honorés les critères de la Charte. Soit vous le faites directement, par une programmation conforme; soit vous le faites indirectement sous forme de contribution financière effectuée par réversion d'une partie de vos recettes publicitaires<sup>60</sup>.

Ferry prétend-il de façon optimiste que tous les opérateurs seront prêts à adhérer volontairement à ce système et à la Charte qui le sous-tend? Non, mais il ne remet pas en cause la nécessité et la possibilité d'un consensus sur son bien-fondé : si ce n'est pas sur une base volontaire que la Charte est adoptée et respectée par les opérateurs, au niveau intergouvernemental et par un processus de conventions nationales avec les chaînes européennes, alors le Parlement européen, si possible en coopération avec les parlements

<sup>58</sup> Jean-Marc Ferry, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000, p. 259.

<sup>59</sup> Jean-Marc Ferry, « Dix thèses sur "La question de l'État européen" », p. 19 et dans *La question de l'État européen*, les sections du premier chapitre intitulées « La question pédagogique à l'heure de l'intégration européenne » et « Intégration politique, éducation publique et "société de l'information" », pp. 52-72.

<sup>60</sup> Jean-Marc Ferry, *La question de l'État européen*, p. 256.

nationaux, l'adopteront et seront en mesure –à titre de « représentants élus du peuple européen »<sup>61</sup>– de la leur imposer légitimement.

### *La recherche d'un consensus par confrontation*

Il s'agit maintenant de savoir comment Ferry conçoit le modèle théorique capable d'expliquer l'obtention d'un consensus démocratique à l'échelle européenne, tel que celui sur la Charte de l'audiovisuel. On en revient ici à la conception délibérative de la démocratie proposée par Habermas et exploitée par Ferry dans le contexte européen. Ferry va reprendre l'argumentaire de Habermas en le nuancant quelque peu mais en conservant les exigences consensualiste, rationaliste et cognitiviste de sa théorie. A travers l'idée d'un « consensus par confrontation », qu'il définit en opposition au consensus par recoupement de Rawls, il met de l'avant dans un premier temps, la nécessité d'une délibération effective permettant la « mise en arène publique et en débat contradictoire des questions contentieuses »<sup>62</sup>. Il reproche en effet au modèle rawlsien de négliger la participation citoyenne au nom d'un pluralisme moral irréductible qui nous oblige à nous en remettre exclusivement à des droits individuels fondamentaux intouchables par le processus démocratique : « Le défaut du modèle d'un consensus par recoupement est (...) de ne pas faire apparaître le lien interne nécessaire entre, d'une part, la satisfaction des droits subjectifs, et, d'autre part, l'autonomie politique des citoyens qui doivent contribuer à l'élaboration de ces mêmes droits »<sup>63</sup>. Il s'agit ici d'une critique républicaine classique adressée au libéralisme, à savoir que ce dernier ramène le politique à un plan exclusivement juridique et en évacue la composante proprement démocratique. On retrouve alors, dans la proposition de Ferry, l'idée d'un recoupement nécessaire de la communauté légale par la

---

<sup>61</sup> *Ibid.*, p. 257.

<sup>62</sup> Jean-Marc Ferry, « Dix thèses sur "La question de l'État européen" », p. 20.

<sup>63</sup> Jean-Marc Ferry, « Procéder démocratiquement », *La Revue nouvelle*, janvier-février 2003, p. 16.

communauté morale, car l'on ne saurait selon lui espérer « l'émergence d'un sentiment du « nous » européen » et par là-même l'intégration politique des européens, sans revenir sur le découplage strict opéré par Rawls entre valeurs privées et normes publiques<sup>64</sup>.

Autrement dit, injecter le principe démocratique au niveau européen impliquerait la mise en place d'un cadre de délibération *réelle*, effective, où les convictions privées (croyances, interprétations particulières des principes de droit, valeurs morales...) auraient leur place. Elles auraient leur place, cependant que Ferry précise qu'il n'est pas question de parvenir à s'entendre sur une conception compréhensive du bien, mais de compter sur « la procédure (...) d'une éthique de discussion menée publiquement et sans réserve », afin d'en venir à tout le moins à s'accorder sur ce qu'il appelle des « questions pratiques qui se posent concrètement »<sup>65</sup>, sans trop s'attarder sur le sens précis et la portée de cet accord. Ce processus nécessite un certain degré d'ouverture les uns envers les autres, une reconnaissance réciproque des positions et croyances de chacun, de façon à en venir à une entente motivée par des raisons partagées, et non plus privées (comme dans le modèle du consensus par recoupement), cependant qu'encore une fois, il n'est pas question d'une convergence sur des visions du monde.

Ailleurs, Ferry semble moins évasif quant à l'élaboration d'un consensus réel, non moral mais prenant en considération les convictions privées. Il a alors beau jeu de se limiter aux conflits d'intérêts pour évoquer la possibilité d'un tel consensus. Après avoir rappelé qu'il faut reconnaître l'existence de divergences manifestes quant aux interprétations possibles de la législation positive européenne, en dépit d'une convergence sur les normes de justice –droits de l'homme et démocratie-, il concède qu'il y a « certes des conflits

---

<sup>64</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>65</sup> *Idem.*

d'intérêts» mais que ceux-ci pourraient «s'articuler sur le registre *plus civilisé*<sup>66</sup> de conflits d'interprétation juridiques» et ainsi se résorber par la voie d'une délibération publique axée sur l'échange d'*arguments*<sup>67</sup>. Plus loin dans cette réflexion, il insistera sur l'importance de se défaire de l'idée d'une *indépassabilité* des conflits lorsqu'ils mettent en jeu des convictions privées, et ainsi sur la nécessité de les *transcender* pour en venir à se rassembler autour de raisons publiques partagées :

On parle après John Rawls d'un « consensus par recoupement », si l'on s'en tient à la situation où dans l'Union chaque peuple pris isolément s'accorderait en lui-même à des principes constitutionnels communs pour des raisons qui sont tirées de sa tradition nationale, et, en ce sens, privées; mais c'est autre chose que ces peuples puissent, à l'issue de discussions ouvertes, s'accorder entre eux sur la teneur de tels principes en regard de raisons partagées, et, en ce sens, publiques –ce que je nommerais « consensus par confrontation »<sup>68</sup>.

Les divergences doivent donc être exprimées et débattues publiquement pour Ferry, cependant que les participants doivent pouvoir se décentrer suffisamment de leurs intérêts initiaux pour pouvoir les modifier, voir les remettre en question au profit de la solution juste : car puisque les conflits d'intérêts peuvent se réduire à des conflits d'interprétation juridiques, les participants (citoyens ou Etats-membres) doivent pouvoir être capables de reconnaître les raisons *les meilleures*, c'est-à-dire celles qui justifient la meilleure interprétation des principes de justice. L'objectif ultime, pour Ferry, est d'en arriver à une forme de démocratie où l'on serait à même de transcender ses particularismes pour passer d'un registre « diplomatique » à un registre proprement délibératif : là est le véritable principe démocratique<sup>69</sup>.

---

<sup>66</sup> Je souligne.

<sup>67</sup> Jean-Marc Ferry, « Conversation avec Jean-Marc Ferry », entretien publié dans la revue *Touidi*, 11 mai 1998.

<sup>68</sup> *Idem*.

<sup>69</sup> Voir le chapitre « Quelle démocratie pour l'Europe? » dans *L'Europe, l'Amérique et le monde*, Nantes, Pleins Feux, 2004, p. 102.

*L'idéal cosmopolitique : la destinée de l'UE?*

Même si sur plusieurs points, la position de Ferry me semble problématique, il n'est pas si aisé d'en formuler une critique à toute épreuve. Le fait est que sur certains aspects, je partage tout à fait son point de vue, notamment sur la nécessité de se pencher en premier lieu sur le développement de mécanismes de participation citoyenne à plusieurs niveaux plutôt que de chercher d'abord et avant tout à élaborer –imposer?- une Constitution qui risquerait de faire échouer le processus d'intégration politique. Son réalisme à certains égards est tout à fait louable, lorsqu'il reconnaît par exemple que les conflits d'intérêts, voire les divergences morales ne devraient pas être écartés de la place publique par crainte de se retrouver dans l'« impasse diplomatique ». Mais il ne faudrait pas oublier que derrière ces réformes institutionnelles visant à favoriser l'essor démocratique de l'Union, se cachent une conception de la démocratie et du projet européen qui inscrivent celle-ci dans une démarche « téléologique » : l'Union européenne est vouée à réaliser l'idéal cosmopolitique kantien, et il est inconcevable que l'on ne parvienne pas à un consensus généralisé sur cet état de fait. Ceci est inconcevable si l'on accepte au départ que toutes les conditions sont bel et bien réunies pour un dépassement des nationalismes au sein de l'UE, que les rapports de pouvoir et les conflits d'intérêts peuvent être dissous dans un « procès d'argumentation contradictoire », que les « raisons partagées » peuvent prendre le pas sur les convictions privées pour mener à un consensus rationnel, et finalement, qu'il n'existe *aucune autre forme viable* d'union politique que celle qui mènerait ultimement au Volkerstaat européen. Ferry n'a aucun doute sur toutes ces questions, comme nous avons pu le voir précédemment. Il reconnaît par ailleurs que son argumentation repose sur plusieurs présupposés théoriques et sociopolitiques, l'un de ceux-ci stipulant que le passage d'un univers marqué par la famille, l'identification sur un mode affectif à des valeurs morales, les sociétés fermées, à une société « froide », la société civile, « ne signifie pas



une décadence ou une dégénérescence » et représente en réalité « un gain pour la conscience de soi, pour la culture « au sens européen du mot » (la libération de la subjectivité) et pour la moralité elle-même ». Ce « dépassement » repose lui-même sur le postulat d'une « civilité » acquise au sein des relations intracommunautaires « qui les met à part des relations internationales ordinaires »<sup>70</sup>.

Selon moi, l'erreur de Ferry n'est pas tant de *désirer* ardemment qu'un tel projet politique postnational puisse réellement s'incarner dans l'union politique européenne naissante, mais de penser qu'il fait *d'ores et déjà l'unanimité* ou à tout le moins que cela ne saurait tarder. Son optimisme se révèle à travers sa théorie de la démocratie puisqu'il y défend une position somme toute controversée selon laquelle un consensus rationnel peut toujours être obtenu lors de débats publics, même lorsque ceux-ci se tiennent au sein de sociétés pluralistes, multinationales, comme la société européenne. Ferry n'explique pas vraiment comment s'opère le passage d'un échange sur fond de convictions privées et de conflits d'intérêts à un échange sur fond de raisons partagées axées vers la justice. L'article de Stéphane Courtois cité dans mon examen de la position habermassienne, est tout entier consacré à la démonstration de la difficulté qu'il peut y avoir à défendre une théorie de la démocratie délibérative qui conserverait les mêmes exigences consensualiste et cognitiviste requises par l'éthique de la discussion, dans un cadre politique réel et de surcroît pluraliste. Courtois tente de « sauver » cette théorie d'une critique formulée par McCarthy, selon laquelle « les discours éthico-politiques seraient plus conflictuels que consensuels » et « l'idée générale d'une recherche coopérative de la vérité et du consensus dans des conditions argumentatives procéduralement réglées (...) serait uniquement adapté aux

---

<sup>70</sup> Jean-Marc Ferry, « Dix thèses sur "La question de l'État européen" », p. 17 et p. 19.

discours moraux, mais non aux délibérations démocratiques, non en particulier aux discours éthico-politiques »<sup>71</sup>.

Cette critique ne semble pas être déjouée par Ferry puisque même ci ce dernier reconnaît dans un premier temps que l'on ne peut, au nom de l'obtention à tout prix d'un consensus en matière de justice, évincer les particularismes nationaux et autres de l'équation, il finit néanmoins par poser la possibilité d'un tel consensus à l'issue du processus démocratique sans offrir de réelle justification. Ferry prétend-il que toutes les formes de divergences peuvent se résorber dans un procès d'argumentation contradictoire, laissant la place à des raisons partagées? Admettons que cela soit possible sur le plan théorique, et Stéphane Courtois s'évertue à essayer de le démontrer, il devient cependant dangereux de concevoir des *institutions politiques* sur la base du *seul* présupposé qu'une discussion peut et doit aboutir à un consensus qui ne serait pas teinté d'intérêts particuliers et de rapports de domination. S'il est normal de chercher à instaurer les meilleures conditions pour qu'une entente soit possible, il n'est cependant pas judicieux de présumer *a priori* d'un consensus et de sa teneur.

Il est d'ailleurs tout aussi imprudent d'aborder le processus démocratique dans l'optique d'une « découverte de la vérité ». Car c'est aussi cela qui rend la perspective de Habermas et de Ferry si peu adaptable au contexte européen et à toute forme de débat politique: la discussion publique ne conduit pas à la découverte d'une vérité mais d'abord et avant tout à la prise de décision, à la production de normes permettant à l'ensemble des membres d'une société, dans la mesure du possible et en gardant à l'esprit l'éventualité d'une remise en question de ces normes, de coexister de façon pacifique. Courtois illustre cette proposition en ayant recours à l'exemple de la règle de la majorité, selon laquelle « on peut présumer que ce n'est pas dans l'attente de voir triompher la *vérité* que les minorités

---

<sup>71</sup> Stéphane Courtois, *opus. cit.*, p. 58.

renoncent (...) à leur volonté en faveur de la majorité, mais simplement dans l'attente de voir leur nombre grandir suffisamment pour renverser cette majorité, afin que puisse enfin s'imposer leur *volonté*, c'est-à-dire: leurs intérêts, leurs finalités, leurs valeurs et leurs idéaux »<sup>72</sup>. Dans les faits, les rapports de force, les conflits d'intérêt ne peuvent être négligés, et c'est pour cette raison qu'il faut se détacher d'une perspective qui mettrait d'abord et avant tout l'accent sur le consensualisme, le rationalisme et le cognitivisme du processus démocratique. C'est ce que Ferry ne fait précisément pas lorsqu'il évoque l'élaboration d'une Charte de l'audiovisuel. En présumant que les acteurs européens, que ce soit au niveau intergouvernemental sinon parlementaire, vont d'une façon ou d'une autre découvrir la « vérité » -du principe cosmopolitique et ainsi du bien-fondé de cette Charte selon Ferry- dans la mesure où ils sont des êtres rationnels voués à s'entendre, il rejette d'entrée de jeu la possibilité de *détracteurs* de ce projet, et par là-même les *exclue* de la discussion. Ferry semble penser que le ou les peuples européens représentés par le Parlement européen, ne pourraient que défendre un tel projet, et cela parce qu'il ne conçoit pas d'autre forme d'union politique européenne viable qui pourrait être défendue lors d'un débat sur la nature du projet européen.

Par ailleurs, Ferry semble aussi commettre l'erreur ou plutôt « l'incohérence » de prétendre que le Parlement européen pourrait être à lui seul représentatif du peuple européen, puisqu'il reconnaît comme étant légitime l'adoption par celui-là de la Charte, même si cela n'implique pas la participation des parlements nationaux: « Ou bien elle est adoptée par les représentants élus du peuple européen, c'est-à-dire par le Parlement européen, ou, mieux, elle est coopérativement élaborée par l'ensemble des Parlements européens, pour être adoptée, en finale, par le Parlement européen. »<sup>73</sup>. Même s'il

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, p. 77.

<sup>73</sup> Jean-Marc Ferry, *La question de l'État européen*, p. 257.

préférait qu'une telle décision soit prise à l'issue d'une collaboration entre tous les parlements, il serait prêt, au nom de l'actualisation de son idéal, à reconnaître la légitimité démocratique d'une Charte de l'audiovisuel ratifiée sans l'accord des instances nationales.

Le fait de souhaiter à tout prix voir se réaliser une *idée*, un projet pour l'Europe qui serait tout à la fois un *modèle*, en étant convaincu qu'il n'y a pas d'autre alternative acceptable et que par ailleurs les conditions sont réunies pour sa mise en place, que les européens *veulent* ce même projet, conduit subrepticement Ferry dans les mêmes impasses que Habermas, et ce malgré les efforts qu'il déploie pour « tempérer » son idéalisme. Il en vient lui aussi à parler de la culture et de l'identité européenne dans des termes qui laissent entendre que le peuple européen est « déjà là », plutôt qu'à construire, qu'il s'agit finalement d'une identification comprise sur un mode affectif et pas seulement induite par des mécanismes de participation politique, et finalement, que le but n'est pas tant de mettre en place les moyens permettant d'instaurer une véritable union démocratique que de faire accéder les citoyens européens à un statut moral supérieur défini par l'idéal cosmopolitique. Ferry dira par exemple que l'Europe « doit pouvoir parler d'une seule voix (...) sur la scène mondiale », qu'elle « doit pouvoir peser de tout son poids dans les organisations internationales, afin, entre autres, d'aider les Etats-Unis à franchir le cap de l'unilatéralisme, du nationalisme et de l'impérialisme, à dépasser une philosophie de la « paix par l'empire » plutôt que par le droit, et une conception rudimentaire de la puissance »<sup>74</sup>. Si, à l'origine, Ferry semblait plus préoccupé par la mise en place de structures de participation politique permettant aux citoyens européens d'être impliqués dans le processus de décision tout en s'attachant dans le même temps à l'« entité » européenne, il tend à dévier de cet objectif premier pour se concentrer sur l'actualisation de l'idéal cosmopolitique avant tout et sa diffusion au niveau mondial, révélant alors le prétendu rôle émancipateur de l'UE et par là-

---

<sup>74</sup> Jean-Marc Ferry, *Europe, la voie kantienne*, p. 35.

même une forme d'identification basée sur la désignation d'un « autre »: *le* peuple européen est apte à *reconnaître* et à *montrer* aux brebis égarées *la vérité, le bien*.

## **MACHIAVEL THÉORICIEN DE LA LIBERTÉ ET DÉMOCRATE : UNE RÉFLEXION DÉMOCRATIQUE INSOUÇONNÉE MARQUÉE PAR LA NON-DOMINATION ET LE CONFLIT CIVIL**

Ce qu'il faut retenir de cette synthèse de la pensée des « constitutionnalistes » Jürgen Habermas et Jean-Marc Ferry, c'est que si les deux penseurs cernent bien les enjeux du problème du déficit démocratique de l'Union Européenne – crise de légitimité, nécessité d'instaurer une participation citoyenne effective- ils abordent cependant celui-ci à « rebrousse-poil ». Ils cherchent d'abord à dégager la « voie », le sens du projet européen, censé faire consensus parmi les acteurs et citoyens européens, et induire par là-même l'adhésion de ces derniers. La participation civique n'est pas l'objet premier de leur réflexion, ou indirectement seulement, puisque celle-ci découlera tout naturellement de la reconnaissance par les citoyens de la nécessité d'actualiser une Europe cosmopolite qui s'érigerait en modèle alternatif à celui des États-Unis. S'il est bien sûr question d'instaurer les conditions de possibilité d'une participation citoyenne, elles sont pensées d'abord et avant tout dans le cadre du paradigme cosmopolitique qui ne saurait être contesté. Et comme je l'ai fait remarquer précédemment, seuls ceux qui partagent cette vision de l'UE sont alors véritablement concernés : sont exclus de la participation ceux qui voudraient discuter de la nature même du projet européen, ceux qui ne voient pas – ou pas encore- venu le temps de parler d'un « dépassement des nationalismes » vers une identité postnationale et encore moins celui de l'UE comme modèle unifié face à la « superpuissance vulgaire ».

Par ailleurs, même si la protection des droits individuels fondamentaux fait partie intégrante de leur projet constitutionnel, certains indices laissent à penser qu'il s'agit moins de permettre aux citoyens de pouvoir librement réaliser leurs aspirations privées, que de leur donner l'opportunité d'accéder au sein de l'UE à un statut moral supérieur : « L'Europe est (...) le foyer réel et imaginaire des appels à réaliser une forme d'existence

exemplaire dans le domaine de l'esprit, en commençant par des institutions répondant à la plus haute raison et compréhension des valeurs politiques », nous dit Jean-Marc Ferry; « Elle se propose comme une œuvre à accomplir, l'opportunité offerte à l'utopie humaniste : respect, confiance, reconnaissance universelle entre les individus et entre les peuples »<sup>75</sup>.

Ce rêve européen laisse songeur mais il est malheureusement loin de nous donner les clés de la résolution du problème qui nous occupe. En effet, plutôt que de se couvrir le visage d'une candide voile rose, mieux vaut-il réfréner l'utopie et s'attaquer non pas à l'obtention d'un consensus improbable sur le sens de l'UE, à travers l'élaboration d'une Constitution, mais avant tout à la participation elle-même : la voie de l'Europe découlera éventuellement d'une participation adéquate, assumant et valorisant les conflits et axée vers l'idéal non substantiel de liberté comme non-domination. Ce sont là les postulats qui feront l'objet de la démonstration qui va suivre, axée d'abord sur l'exposé de la réflexion de celui qui, bien qu'il ne soit que rarement rattaché à des propos démocratiques, est pourtant bien le premier inspirateur de cette thèse, à savoir Niccolò Machiavelli, dit Machiavel.

### **Une lecture républicaine de Machiavel à travers l'étude de ses *Discours***

#### *Présentation*

Le Machiavel auquel je m'intéresse n'est bien sûr pas celui qui fut la cible d'Innocent Gentillet dans son ouvrage *Anti-Machiavel*<sup>76</sup> et de ceux qui ne virent en lui qu'un défenseur du pragmatisme politique et l'initiateur de la doctrine de la Raison d'État. L'interprétation machiavélique de Machiavel a en effet, depuis quelques décennies, été

<sup>75</sup> Jean-Marc Ferry, « Dix thèses sur "La question de l'État européen" », *Droit et société*, vol. 53, 2003, p. 17.

<sup>76</sup> *Anti-Machiavel : Discours sur les moyens de bien gouverner et maintenir en bonne paix un royaume ou autre principauté – contre Machiavel*, Genève, Droz, 1968 (édition originale de 1576).

supplantee par une autre moins exclusivement axée sur le commentaire du *Prince*, se consacrant ainsi à celui des *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*, voire des *Histoires florentines*. Ce déplacement s'effectue notamment dans le cadre de travaux « déterminés à l'origine par une insatisfaction d'ordre historiographique »<sup>77</sup>, d'abord chez J.G.A. Pocock<sup>78</sup>, puis chez Q. Skinner, M. Viroli et P. Pettit (pour ne nommer qu'eux). Cette insatisfaction reposait sur le constat d'une surreprésentation, dans l'histoire de la philosophie politique, du paradigme libéral et de ses précurseurs –essentiellement Hobbes et Locke– au détriment d'une autre tradition, la tradition républicaine, dont Machiavel serait l'un des grands représentants. Il s'agissait pour ces auteurs non seulement de débusquer une imposture historiographique mais aussi de nourrir le débat contemporain en théorie politique, en offrant une véritable alternative au libéralisme, sans pour autant tomber dans les impasses du communautarisme et du néo-aristotélisme. L'enjeu du débat, pour ces mêmes auteurs, repose essentiellement sur la nécessité de trouver une voie « médiane » entre les deux conceptions de la liberté politique –celle des Anciens et celle des Modernes– proposée par Isaiah Berlin : il existerait une conception négative de la liberté, comme non-domination, qui ne se satisferait pas de la non-interférence et exigerait que les citoyens soient « assurés que les autres n'ont pas le droit d'intervenir dans les projets et dans leurs aspirations »<sup>79</sup>.

Même si mon travail s'inscrit dans une toute démarche que celle visant à trouver une alternative au projet libéral, il m'est apparu que la lecture faite par les auteurs mentionnés précédemment de la pensée politique de Machiavel, et plus précisément de sa conception de la liberté politique, s'avérait être une source d'inspiration dans l'élaboration

<sup>77</sup> Jean-Fabien Spitz, *La liberté politique. Essai de généalogie conceptuelle*, Paris, Presses universitaires de France, p. 225.

<sup>78</sup> Voir *Le moment machiavélien : la pensée politique florentine et la tradition républicaine atlantique*, Paris, Presses universitaires de France, 1997.

<sup>79</sup> *Ibid.*, p. 125.



d'une «théorie» de la démocratie européenne, et à plusieurs égards. D'autres commentateurs de Machiavel, moins marqués par le débat essentiellement anglo-saxon autour du libéralisme, ont par ailleurs su mettre le projecteur sur un aspect de la philosophie politique du florentin qui me semble essentiel au développement d'une conception dynamique de la démocratie : il s'agit de son approche révolutionnaire car *positive* du conflit civil dans la cité.

Je tiens dès à présent à préciser que si mon entreprise consiste d'abord et avant tout à fournir des pistes de réflexion et de solutions au problème du déficit démocratique de l'Union européenne, je ne souhaite cependant pas réduire Machiavel à un simple instrument pour les fins de mon argumentation. Autrement dit, il m'importe de profiter de l'occasion pour contribuer à la démarche de ses commentateurs de le réhabiliter au sein de la pensée politique républicaine. Il est vrai qu'une telle démarche est quelque peu ambitieuse, étant donné que Machiavel n'est pas ce que l'on pourrait appeler un penseur systématique et que l'objet de sa réflexion est non pas l'universel, la « cité idéale », mais la cité italienne du quattrocento et plus particulièrement celle de Florence : « Faut-il dire alors que l'œuvre machiavélienne doit être appréhendée comme celle d'un observateur d'une période historique certes très riche, mais étroitement limitée? », se demande Thierry Ménissier. Et de répondre : « Une telle lecture, qui fait de Machiavel un acteur et un témoin de son temps, est à la fois nécessaire et insuffisante. Et insuffisante, elle l'est (...) parce que la notion de république excède dans son œuvre cette approche contextualiste étroite –il y a une idée, et peut-être même une théorie de la république chez Machiavel (...) »<sup>80</sup>.

Il est vrai que la particularité et l'extrême originalité de Machiavel résident dans le fait qu'il construit sa pensée politique à partir des « matériaux » déjà présents –la cité qu'il

---

<sup>80</sup> Thierry Ménissier, « République, ordre collectif et liberté civile », dans Marie Gaille-Nikodimov et Thierry Ménissier, *Machiavel*, Paris, Ellipses, 2006, p. 157.

considère et les caractéristiques sociopolitiques qui sont les siennes, les rapports de pouvoir déjà en place. Le modèle qu'il propose pour une cité ayant pour vocation d'être libre comme Florence n'est donc plus valable lorsque l'«ethos» de la cité est celui d'un peuple accoutumé à la servitude. Il adopte alors des positions différentes, voire contradictoires, selon la réalité qu'il considère :

Quelle que soit l'œuvre considérée, Machiavel développe une pensée qui circule entre plusieurs points de vue incommensurables, ceux des grands, du peuple, du prince, des gouvernants, des gouvernés. Il ne cherche ni à les réconcilier ni à les considérer d'un point de vue surplombant.<sup>81</sup>

Nous comprendrons mieux par la suite, lorsque nous aborderons le thème du conflit civil, que le recours à ce procédé d'analyse peu orthodoxe, conduisant à des contradictions flagrantes au premier abord, nous permet de prendre pleinement conscience de l'*irréductibilité* du conflit civil, ou l'*irréconciliabilité* des différentes humeurs<sup>82</sup>.

Est-ce à dire que Machiavel ne ferait l'apologie d'aucune de ces positions, qu'il se contenterait de nous fournir les techniques optimales de maintien du régime considéré, quel qu'il soit? On en reviendrait alors au Machiavel précurseur de la doctrine de la Raison d'État, car le seul bien auquel il reconnaîtrait une valeur supérieure serait celui de l'État, sa puissance militaire et sa prospérité. On ne peut nier que Machiavel reconnaisse en premier lieu la nécessité d'assurer la pérennité de l'État, mais il affiche cependant nettement sa préférence pour les régimes libres puisqu'il prétend à plusieurs reprises qu'on n'a jamais vu une cité acquérir et maintenir sa puissance que lorsque elle et ses citoyens étaient libres, c'est-à-dire lorsqu'elle était une république : « L'expérience prouve que jamais les peuples n'ont accru leur richesse et leur puissance sauf sous un gouvernement libre (...) » et « c'est le bien général et non l'intérêt particulier qui fait la puissance d'un État; et sans contredit on

---

<sup>81</sup> Marie Gaille-Nikodimov, *Conflit civil et liberté: la politique machiavélique entre histoire et médecine*, Paris, Champion, 2004, p. 18.

<sup>82</sup> *Ibid.*, p. 18.

n'a jamais vraiment en vue le bien public que dans les républiques »<sup>83</sup>. Il y a donc bien chez Machiavel, en dépit de son réalisme politique qui l'éloigne du désir d'établir le « bon gouvernement » dans l'absolu, valable pour toute cité, la reconnaissance de la supériorité des cités qui aspirent à la liberté.

Ceci étant dit, puisque je prétends *adhérer* à l'interprétation républicaine du travail de Machiavel, il me semble plus honnête de retracer les jalons de sa pensée en me référant directement à ses œuvres (et pas seulement à celles de ses commentateurs) et en la resituant dans son contexte d'origine. Par la suite, lorsque je me pencherai à nouveau sur le contexte européen, j'extraurai de mon exposé les concepts pertinents au dévoilement de mon approche concernant la résolution du problème démocratique européen.

#### *Le commentaire de Rome ou l'apologie d'une cité tumultueuse*

Situons donc le décor<sup>84</sup>. Machiavel écrit ses *Discours*... alors qu'il s'est résigné à ne plus être en mesure de poursuivre sa carrière diplomatique, interrompue lors de la chute du régime républicain de Florence en 1512 et le retour au pouvoir des Médicis. Il fait alors partie d'un groupe d'intellectuels fermement opposés au régime tyrannique, qui l'influencera fortement dans sa décision d'écrire un ouvrage sur les républiques consacré au commentaire des dix premiers livres de l'*Histoire* de Tite-Live. Sa préoccupation principale, au sein de cet ouvrage, est de dégager les causes de la puissance de Rome et son maintien pendant quatre siècles : « son but (...) est de découvrir ce qui « permet à cette république d'atteindre à la position dominante qui fut la sienne » »<sup>85</sup>. Il espère pouvoir tirer des enseignements de l'exemple romain pour sa propre cité qui ne parvient pas à se

<sup>83</sup> Machiavel, *Discours sur la première décade de Tite-Live*, dans *Œuvres complètes*, texte présenté et annoté par Edmond Barincou, introduction par Jean Giono, Paris, Gallimard, 1952, livre II, chapitre II.

<sup>84</sup> Je me référerai pour cela à Quentin Skinner, *Machiavel*, traduction de l'anglais et postface par Michel Plon, Paris, Seuil, 1989.

<sup>85</sup> *Ibid.*, p. 83.

stabiliser politiquement, tant sur le plan interne que vis-à-vis des assaillants extérieurs. Bien entendu, comme je l'évoquais précédemment, c'est d'abord et avant tout lorsque –et parce que– Rome fut une république, parce qu'elle n'était pas soumise à quelque autorité extérieure que ce soit et que ses citoyens y étaient eux-mêmes libres, que «tant de vertu s'y [est] soutenue pendant plusieurs siècles»<sup>86</sup>.

La liberté, ce en quoi elle consiste –ou plutôt ce en quoi elles consistent-, les conditions de son avènement et de son maintien, sont donc les véritables objets de son étude. Paradoxalement, cette démarche semble impliquer qu'il existe des conditions favorables –et défavorables- à la liberté universelles chez Machiavel, et que l'on verrait exemplifiées dans un modèle, celui de Rome. Cependant, si pour Machiavel, l'examen des faits historiques peut s'avérer une aide précieuse dans le but de dégager des pistes de solution aux problèmes présents et à venir, il faut relativiser ce principe d'imitation car il s'agit plus en réalité d'«inventer de nouvelles [solutions] du fait de la similitude des événements»<sup>87</sup>. Un certain réalisme demeure ainsi et Machiavel affirmera ailleurs<sup>88</sup> qu'il faut toujours pouvoir adapter les solutions selon les dispositions présentes dans la cité.

Mais il y a bien une constante propre à chaque cité pour Machiavel, même si elle s'exprime plus ou moins selon qu'on a affaire à un principat ou à une république : «quiconque compare le présent et le passé voit que toutes les cités, tous les peuples, ont toujours les mêmes aspirations et les mêmes caractères»<sup>89</sup>. Ces aspirations et caractères présents dans chaque cité dessinent une véritable théorie des «humeurs» chez Machiavel. Cette théorie est essentielle au développement de sa réflexion sur la liberté politique : dans chaque cité, l'on distingue toujours le même rapport de pouvoir opposant le peuple qui

<sup>86</sup> D., I, I.

<sup>87</sup> Machiavel cité dans Q. Skinner, *opus cit.*, p. 84 (D., I, XXXIX).

<sup>88</sup> Lorsqu'il développe sa réflexion sur la *virtù* et la *fortuna*, selon laquelle les caprices de la Fortune doivent être maîtrisés par la *virtù* qui agirait comme une forme s'adaptant la matière qu'elle prétend informer.

<sup>89</sup> Machiavel cité dans Q. Skinner, *opus cit.*, p. 84 (D., I, XXXIX).

désire simplement être libre, c'est-à-dire ne pas être dominé, et les grands qui veulent en plus dominer. Il faut bien comprendre la nuance entre les deux désirs. Il ne s'agit pas pour le peuple d'un désir de pouvoir qui le pousserait à vouloir remplacer ses gouvernants, mais seulement l'exigence de l'assurance pour chaque citoyen qu'il pourra réaliser ses fins sans être menacé par une intervention arbitraire d'un concitoyen mais surtout des dirigeants politiques : «on trouve alors que quelques-uns, mais en petit nombre, (...) désirent [conserver leur liberté] pour commander, tandis que tous les autres, qui sont bien plus nombreux, ne désirent être libres que pour vivre en sécurité»<sup>90</sup>.

Il faut d'ores et déjà et déjà bien comprendre le sens de cette non-domination, de ce refus de l'interférence arbitraire. Le peuple ne nie pas le pouvoir, ne souhaite pas le voir réduit au strict minimum : au contraire, il est parfaitement conscient de la nécessité d'un législateur qui promulguerait les lois nécessaires à la coexistence de toutes les libertés. Mais nous reviendrons plus en détail sur ce point un peu plus tard. Ce qu'il faut retenir pour l'instant, c'est qu'il ne s'agit de neutraliser aucun des deux appétits en jeu dans l'opposition entre le peuple et les grands, mais simplement de faire en sorte que ces derniers puissent exercer le pouvoir sans empiéter sur l'aspiration du peuple à «la jouissance de la liberté, ce plaisir inexprimable de jouir de ses bienfaits sans inquiétude, de n'avoir à craindre, ni pour l'honneur de sa femme, ni pour ses enfants, ni pour soi-même (...)»<sup>91</sup>.

Deux considérations extrêmement importantes et relativement révolutionnaires ressortent de l'analyse des désirs faite par Machiavel dans les premiers chapitres des *Discours*.... Tout d'abord, le penseur florentin affirme clairement que le conflit qui oppose les grands qui veulent dominer et le peuple qui veut ne pas être dominé, est non seulement irréductible mais ne doit pas être neutralisé : «Dans toute république, il y a deux partis :

---

<sup>90</sup> D., I, XVI.

<sup>91</sup> *Idem*.

celui des grands et celui du peuple; et toutes les lois favorables à la liberté ne naissent que de leur opposition»<sup>92</sup>. Il contredit en cela toute la tradition aristotélicienne pour laquelle toute forme de discorde civile ne pouvait être que nuisible à la paix et l'harmonie de la cité. Ce qui est remarquable, c'est que Machiavel, en diplomate bien plus qu'en philosophe contemplatif, «préfère discuter de l'ordre des possibles en politique en partant d'une étude des dissensions plutôt que de présupposer une hypothétique entente civile entre les individus»<sup>93</sup>. En partant de ces dissensions, il constate que paradoxalement, ce sont elles qui ont été garantes de la paix, de la stabilité et de la prospérité de Rome. «Je soutiens, affirme-t-il, à ceux qui condamnent les querelles du Sénat et du peuple qu'ils condamnent ce qui fut le principe de la liberté, et qu'ils sont beaucoup plus frappés des cris et du bruit qu'elles occasionnaient sur la place publique que des bons effets qu'elles produisaient»<sup>94</sup>. Par ailleurs, et c'est le deuxième point que je voulais mettre en lumière, il n'est pas question chez Machiavel d'un idéal de liberté conçu en termes *positifs* qui s'imposerait à tous les citoyens comme leur nature profonde, leur «excellence» à réaliser en tant qu'animal politique par exemple. En reconnaissant et en valorisant les conflits entre les groupes dominants dans la cité, Machiavel reconnaît implicitement qu'il n'existe pas un mode de vie universellement bon, et ouvre ainsi la porte à un pluralisme des fins. La liberté est absence de domination extérieure pour la cité, indépendance, et absence de domination des grands sur le peuple, c'est-à-dire possibilité de «jouir de ses bienfaits sans inquiétude» pour chaque citoyen.

Toute cette réflexion sur la liberté politique, qui amène Machiavel à mettre fortement l'accent sur la nécessité de trouver les outils permettant au désir de ne pas être dominé du peuple de contrebalancer le désir de domination des grands, me semble

---

<sup>92</sup> D., I, IV.

<sup>93</sup> Christian Nadeau, « Domination et liberté politique », *Philosophiques*, vol. 30, no. 2, automne 2003, p. 323.

<sup>94</sup> D., I, IV.

s'arrimer à un propos véritablement démocratique, comme je vais tenter de le démontrer par la suite. En effet, si Machiavel ne se pose jamais en théoricien de la démocratie puisque que le sujet qui le préoccupe, c'est la *liberté* –il n'emploie d'ailleurs jamais le terme de « démocratie » ou toute forme de vocabulaire associé à cette notion-, l'on verra que l'exigence d'une participation civique découlant de celle de l'expression du désir de non-domination pourra se lire comme une exigence proprement démocratique.

*La non-domination comme idéal : liberté négative conditionnée par la participation citoyenne*

Le désir de liberté n'est donc pas pour Machiavel un désir visant la collectivité intrinsèquement mais bien un désir individuel : l'intérêt privé n'est pas occulté dans sa réflexion. Au contraire, il est parfaitement conscient que les hommes sont d'abord naturellement motivés par leur propre intérêt et qu'aucune cause commune transcendante ne pourra les inciter à agir si celle-ci les contraint à se sacrifier entièrement pour elle. La nature humaine est telle en effet que les hommes «ne savent être ni parfaitement bons, ni honorablement mauvais»<sup>95</sup>. Si certains peuvent faire preuve d'un dévouement patriotique remarquable, tel un Romulus ou un Lycurgue, il ne s'agit là que d'exceptions et la plupart des hommes sont le plus souvent naturellement portés à être «ambitieux et suspicieux»<sup>96</sup>. Si les «hommes ne font jamais le bien sinon par nécessité», alors rien ne saurait contraindre les hommes à agir s'ils n'y voient pas leur intérêt propre<sup>97</sup>.

Cependant, si l'on ne peut exiger le sacrifice de l'intérêt privé au seul bénéfice de l'utilité publique, les citoyens doivent néanmoins reconnaître qu'ils ne pourront jamais être libres s'ils ne font pas primer celle-ci sur celui-là. Car c'est seulement en servant le bien de

---

<sup>95</sup> *D.*, X, XVII.

<sup>96</sup> Quentin Skinner, *opus cit.*, p. 92.

<sup>97</sup> Machiavel cité par C. Nadeau (citation extraite d'une édition différente de celle utilisée dans ce mémoire), *opus cit.*, p. 327 (*D.*, I, III).

tous que chacun pourra espérer jouir de sa propre liberté individuelle. Viroli dira à ce sujet que lorsque Machiavel dépeint les romains de l'Antiquité comme des exemples de vertu, il les décrit non pas comme un peuple de citoyens qui sacrifiaient leurs vies ou leurs intérêts privés pour le bien commun mais comme des citoyens qui aimaient vivre libres («live in freedom») et ainsi servaient la liberté, parce qu'ils voulaient profiter de leurs vies privées en paix<sup>98</sup>. Dans les mots de Machiavel, à propos des peuples des Samnites :

Autrefois ce pays était libre, aujourd'hui il est esclave; et seuls dans tous les pays du monde, (...) les pays libres peuvent prospérer grandement. La population y est plus considérable, parce que les mariages y sont plus libres et présentent plus d'avantages aux citoyens. Tout individu ne met volontiers au monde que les enfants qu'il croit pouvoir nourrir, sans craindre de se voir enlever son patrimoine (...) Chaque citoyen s'évertue à accroître et à acquérir des biens qu'il est assuré de conserver; et tous, à l'envi les uns des autres travaillant au bien général et à leur bien particulier, les élèvent l'un et l'autre au plus haut degré<sup>99</sup>.

Jean-Fabien Spitz, dans son ouvrage *La liberté politique*, résume lui aussi très bien cette relation étroite de croissance mutuelle entre bien public et finalités privées, lorsqu'il prétend que selon la perspective républicaine, c'est le partage d'une même finalité qui permet à chacun de poursuivre ses finalités privées : «nos fins sont toutes spécifiques et distinctes, mais nous avons un but commun, qui est de demeurer libres pour continuer d'être en mesure d'avoir des fins distinctes»<sup>100</sup>.

La question se pose alors de savoir quelle est la meilleure façon de servir l'utilité publique, de garantir les libertés de tous pour espérer pouvoir jouir de la sienne. Seul l'État et l'élaboration de lois justes, conçues dans l'intérêt de tous peuvent assurer les citoyens qu'ils peuvent vivre en sûreté. Mais il faut pour cela que les citoyens participent activement aux affaires de l'État et puissent s'exprimer quant au contenu des lois. La participation égale de tous à la chose publique est la seule façon d'actualiser cet idéal de liberté comme non-domination pour tous les membres de la cité : «La défense de la liberté de l'État

<sup>98</sup> Maurizio Viroli, *Republicanism*, New York, Hill and Wang, 2002, p. 74 (ma traduction).

<sup>99</sup> *D.*, II, II.

<sup>100</sup> Jean-Fabien Spitz, *opus cit.*, p. 166.



recouvre (...) la volonté, manifestée par le plus grand nombre de citoyens, de promouvoir par le service public ce qui lui permet d'être libre, à savoir la capacité de choisir et de déterminer les fins que doit poursuivre la communauté (...) »<sup>101</sup>. La liberté politique, pour Machiavel, est donc instituée par l'État et les bonnes lois, garanties par la participation active de tous<sup>102</sup>. Ceci n'est pas anodin car, dans la tradition libérale classique, la liberté étant conçue comme non interférence et non comme non-domination, toute obligation citoyenne et toute intervention de l'État, notamment par le biais des lois, sont d'abord considérées comme des contraintes, même si l'on assume que la perte de liberté qu'elles occasionnent permet un plus grand gain par ailleurs. Pour Machiavel, la liberté n'est pas *entravée* par les devoirs civiques mais bien plutôt *conditionnée* par ceux-ci. Il n'est donc pas question de subordonner ces devoirs civiques aux « droits fondamentaux » individuels –pardonnez cet affreux anachronisme- et de limiter au maximum l'interférence dans la vie des citoyens. Ce n'est pas l'interférence des pouvoirs publics qui est pernicieuse, si celle-ci est légitime, mais la domination, c'est-à-dire toute situation (qu'il y ait interférence effective ou non) qui implique une menace arbitraire pour la liberté des citoyens. Philipp Pettit a très bien su relever cette thèse chez Machiavel et dans la tradition républicaine en général :

Les républicains ne prétendent pas, à la façon des modernistes, que si la loi contraint les individus et par là-même réduit leur liberté, elle compense ce dommage en empêchant que ne se produise des interférences plus importantes. Ils considèrent que la loi proprement instituée est constitutive de la liberté en un sens qui sape toute référence à l'idée de compensation (...) Selon la première doctrine républicaine, les lois de l'État légitime, en particulier les lois d'une république, créent la liberté dont jouissent les citoyens (...) <sup>103</sup>

Non seulement les citoyens reconnaissent-ils les bonnes lois comme étant essentielles à leur liberté, mais leur désir ne les conduisant pas à aspirer au pouvoir, ils

<sup>101</sup> Thierry Ménissier, *opus cit.*, p. 168.

<sup>102</sup> D., I, LVII et D., I, I-V.

<sup>103</sup> Philipp Pettit, *Républicanisme: une théorie de la liberté et du gouvernement*, traduit de l'anglais par Patrick Savidan et Jean-Fabien Spitz, Paris, Gallimard, 2004, p. 58.

reconnaissent d'autant plus la nécessité d'être gouvernés par de bons législateurs. Mais Machiavel ne prétend pas cependant qu'il faille espérer de la Fortune qu'elle mette toujours sur notre route des hommes vertueux, car « l'ambition des grands est telle, que si par mille voies et mille moyens elle n'est pas réprimée dans un État, elle doit bientôt en entraîner la perte »<sup>104</sup>. Si le peuple ne veut pas gouverner, il veut cependant que ceux qui le dirigent le fasse en vue du bien commun et c'est pour cette raison que la participation civique doit permettre de contrôler les gouvernants dans ce sens.

Ce qu'il faut retenir, c'est que le modèle démocratique qui se dessine ici est pensé non pas dans l'optique de la réalisation d'un projet substantiel « transcendant » l'intérêt privé de chaque citoyen, mais dans le cadre du paradigme de l'idéal de liberté *négative* conçue comme non-domination : la participation civique de tous est indispensable à l'établissement de bonnes lois mais parce que ces bonnes lois sont ce qui permet d'assurer à *chacun* d'être libre. L'on entrevoit d'ores et déjà, et j'approfondirai ce point au prochain chapitre de ce travail, que ce modèle peut être proposé comme alternative plus convaincante à celui mis de l'avant par les « constitutionnalistes ». Mais penchons-nous maintenant sur l'examen des modalités de cette participation civique *au service* de la non-domination et du maintien des conflits civils.

### *Conflit civil ou comment penser la participation civique*

Nous venons de voir que la participation civique est une condition *sine qua non* de la liberté et qu'elle doit viser à garantir la non-domination des grands envers le peuple. Cela signifie d'abord et avant tout que si elle est essentielle au vivre libre (*vivere libero*), elle demeure cependant un moyen, le meilleur certes, mais néanmoins un moyen subordonné à l'idéal de non-domination. C'est ici que la théorie du conflit civil intervient pour la

---

<sup>104</sup> D., I, XXXVII.

compréhension des limites de cette participation citoyenne. En effet, l'on se rappelle que pour Machiavel, le rapport de pouvoir opposant le peuple et les grands maintenu à vif est ce qui a permis à Rome d'assurer la pérennité de son régime républicain. La participation civique doit ainsi d'abord être pensée dans le cadre de cette nécessité du maintien du conflit civil. C'est seulement dans la mesure où elle permet la non-domination et ainsi ne permet à aucun des deux groupes de l'emporter sur l'autre, qu'elle devient véritablement légitime.

Ceci nous amène à nous poser la question suivante : si la participation citoyenne n'est jamais bonne en elle-même mais seulement dans la mesure où elle sert la non-domination et permet de préserver le conflit civil, quelle forme doit-elle prendre? Machiavel nous rappelle « combien il est utile, important, dans une république, d'avoir des institutions qui fournissent à la masse des citoyens des moyens d'exhaler leur aversion contre un autre citoyen » et que « rien (...) ne rendra une république ferme et assurée comme de canaliser, pour ainsi dire, par la loi les humeurs qui l'agitent »<sup>105</sup>. L'objectif étant d'élaborer des lois qui garantissent la liberté de tous, celles-ci doivent être issues d'un processus par lequel les différentes humeurs, aspirations contradictoires, pourront être exprimées sans pour autant mettre l'État en péril :

La république est un régime « ouvert », dans lequel les tensions sociales constituent la trame même de la vie civile : les humeurs engendrant aisément des tumultes [tumulti], les comportements civiques sont tous emprunts d'inquiétude. Cet antagonisme social, il s'agit, loin de le conjurer par quelque dispositif constitutionnel, de l'organiser au niveau politique et par là de conférer à la cité quelque chose de son dynamisme, car l'inquiétude est salutaire pour préserver la liberté<sup>106</sup>

Préserver le conflit civil signifie donc préserver cette vigilance des citoyens toujours prêts à s'opposer ouvertement à leurs gouvernants si ces derniers en venaient à se détourner du bien public. Les mécanismes de participation doivent donc permettre avant tout de contrôler l'action des dirigeants plutôt que la prise de pouvoir populaire massive car laissée

<sup>105</sup> D., I, VII.

<sup>106</sup> Thierry Ménissier, *opus cit.*, p. 174.

à eux-mêmes, les « *popolani* » deviennent « pourvoyeurs de la licence » -tandis que les « magnats », « ceux de la tyrannie »<sup>107</sup> si rien ne les contient. Machiavel fait une comparaison éloquente entre Rome et Florence, par laquelle il nous montre l'issue d'une république au sein de laquelle le désir du peuple de ne pas être dominé devient excessif et finit par se transformer en un véritable désir de domination<sup>108</sup> :

Le peuple de Rome voulait jouir des pouvoirs suprêmes aussi bien que les nobles; le peuple de Florence combattait pour gouverner seul, sans que les nobles puissent avoir aucune part à l'autorité publique. Comme les désirs du peuple romain étaient plus raisonnables, la noblesse supportait avec moins de peine les torts qu'on lui faisait, et cédait plus facilement sans recourir aux armes. Après quelques contestations, on s'accordait par une loi qui satisfaisait le peuple et conservait aux nobles leur dignité. Par contre, les désirs du peuple de Florence étaient toujours injurieux et injustes, la noblesse se préparait avec plus de vigueur à se défendre; on en venait à l'effusion de sang et au bannissement des citoyens, et les lois qu'on édictait alors n'étaient pas faites dans l'intérêt de tous, mais des seuls vainqueurs<sup>109</sup>

Machiavel est d'abord concerné par la domination potentielle de la noblesse envers le peuple, et c'est pour cette raison qu'au début des *Discours*..., il prétend qu'il « faut toujours confier un dépôt à ceux qui ont le moins le désir de le violer »<sup>110</sup>, à savoir le peuple qui aspire seulement à ne pas être dominé alors que les grands veulent plus. Mais dans les *Histoires florentines*, il donne Florence comme exemple de cité au sein de laquelle le désir de liberté, de non-domination, se transforme en désir de domination du peuple. Le risque de licence populaire est donc tout aussi important chez Machiavel, même si le danger le plus menaçant est toujours celui de la tyrannie. Il faut garder cela à l'esprit lorsque l'on pense à la thèse machiavélienne du conflit civil : le peuple détient la *garde* de la liberté parce qu'il n'est pas en position de pouvoir et parce que ordinairement, il ne désire pas l'être, mais cela ne signifie pas qu'il ne peut constituer un danger réel pour la poursuite du bien commun.

<sup>107</sup> Machiavel, *Histoires florentines*, dans *Œuvres complètes*, IV, I.

<sup>108</sup> Marie Gaille-Nikodimov, *opus cit.*, p. 52.

<sup>109</sup> *H.F.*, III, I.

<sup>110</sup> *D.*, I, V.

Hormis le risque de licence populaire, le simple fait de ne pas aspirer à remplacer les grands dans leurs fonctions politiques implique que le peuple risque de ne pas être le plus apte à gouverner : « the people have a sense of their own limitations and their need for the governing expertise of their class antagonists »<sup>111</sup>. Il faut donc bien concevoir la nécessité de maintenir le conflit civil comme une restriction *réci-proque* des deux groupes dominants : s'il s'agit, dans la dynamique participative, de limiter l'ambition des grands et ainsi de le contraindre à partager certaines magistratures avec le peuple, il n'est pas question chez Machiavel d'établir une stricte égalité dans la répartition des pouvoirs. L'essentiel de l'initiative législative demeure entre les mains des élites. Par ailleurs, dans l'exemple romain, une partie des pouvoirs attribués au peuple ne sera exercée qu'indirectement par l'intermédiaire des tribuns.

Ce que l'on peut comprendre en filigrane à la lecture des *Discours...*, c'est que l'important pour Machiavel n'est pas tant que le peuple soit l'*initiateur* des décisions publiques, mais qu'il puisse à tout moment, lorsque cela est nécessaire, intervenir directement ou indirectement, pour *contester*, *amender* une décision et *sanctionner* les chefs. Les tribuns, en tant que représentants du peuple élus, assuraient cette fonction indirectement. Ils avaient pour tâche de défendre le peuple et de faire en sorte que les grands prennent ses intérêts en considération : « As Machiavelli asserts, the most important function of the tribunes was to keep noble elites accountable. As bearers of the veto, and chief agents of accusation, the tribunes had the means to block proposals and sanction the actions of consuls and senators »<sup>112</sup>.

---

<sup>111</sup> John P. McCormick, « Machiavellian Democracy : Controlling Elites with Ferocious Populism », *American Political Science Review*, vol. 95, no. 2, p. 307.

<sup>112</sup> *Ibid.*, p. 300.

Machiavel évoque bien les élections, grâce auxquelles la république pouvait renouveler indéfiniment l'engagement de chefs auxquels elle attribuait de la valeur<sup>113</sup>. Mais l'institution qui l'intéresse au plus haut point dans la Rome républicaine est le tribunal : « Ceux qui sont préposés à la garde de la liberté d'un pays ne peuvent être revêtus d'une autorité plus utile, plus nécessaire même que celle qui leur donne le pouvoir d'accuser les citoyens devant le peuple, devant un conseil, un magistrat, et cela, à l'occasion de toute atteinte portée à l'État »<sup>114</sup>. L'intérêt de cette institution réside dans le fait que tous les citoyens peuvent y avoir recours et que ce procédé ne nécessite pas d'intermédiaire. Elle permet de sanctionner quiconque, appartenant au peuple ou à la noblesse, agirait à l'encontre du bien public, que ce soit par des actes envers des citoyens privés ou par des décisions néfastes pour l'ensemble des citoyens : « In Rome, as in democratic Athens, accusations could be leveled for political plans or proposals as well as concrete actions and on grounds of malfeasance as well as treachery »<sup>115</sup>. C'était pour Machiavel un moyen bien plus sûr et efficace de se prémunir de la domination des grands que ne pouvait l'être la menace pour ces derniers de ne pas être réélus, car il voyait plus d'inconvénients que d'avantages dans la possibilité de cumuler les mandats. En effet, si ce mécanisme peut inciter les élus à bien agir en se basant sur leur désir de se voir proroger leur mandat, il nuit à « l'égalité civile » et laisse la porte ouverte à la corruption. Machiavel prétend même que c'est cette mesure qui, « avec le temps, devait faire Rome esclave », et ce, pour deux raisons : l'une étant que cela limita la possibilité pour tous les citoyens intéressés d'avoir la chance de gouverner, puisque l'on permettait que les plus populaires conservent longtemps le commandement. Par ailleurs, lorsque ce mécanisme fut utilisé à outrance, cela favorisa le développement de ce que l'on pourrait appeler un culte de la personnalité, notamment des

---

<sup>113</sup> D., XX.

<sup>114</sup> D., I, VII.

<sup>115</sup> John P. McCormick, *opus cit.*, p. 305.

soldats, pour le chef en place qui devenait alors leur «*imperator*»<sup>116</sup>. Il est nettement préférable de permettre à tout à chacun de sanctionner l'action des chefs en place plutôt que d'espérer leur bonne conduite en se fiant à leur désir de se maintenir au pouvoir. Le procédé de mise en accusation, lorsqu'il est légitime et ainsi ne se réduit pas à la profération de calomnies, permet une action ciblée et non différée par le processus électoral. Cette institution permet par là-même de maintenir constante la tension civile et donc cette vigilance nécessaire à la vitalité politique.

Machiavel s'attarde par ailleurs sur d'autres mécanismes visant à impliquer directement les citoyens dans le processus politique, qui correspondent à des dispositions, des habiletés qu'il attribue au peuple. Il affirme notamment, à travers une référence à Cicéron, que le peuple est tout à fait capable de reconnaître les bonnes propositions faites par les tribuns ou le Sénat, même s'il est peu outillé pour en initier lui-même : « Les peuples, dit Cicéron, quoique ignorants, sont capables d'apprécier la vérité, et ils s'y rendent aisément quand elle leur est présentée par un homme qu'il s'estime digne de foi »<sup>117</sup>. Le penseur florentin évoque aussi un moyen peu orthodoxe par lequel le peuple romain faisait valoir son intérêt face à celui des grands et qui correspondrait aujourd'hui au droit de grève, à cette exception près que sous le régime républicain de Rome, c'est le peuple seul qui s'octroyait ce droit en refusant tout simplement de s'enrôler pour la guerre. C'est l'un des moyens de contestation des grands les plus significatifs de la volonté de Machiavel de mettre en valeur les conflits civils qui valorisent la liberté. Marie Gaille-Nikodimov le montre bien à la fin du deuxième chapitre de son ouvrage *Conflit civil et liberté*, lorsqu'elle compare la lecture faite par Tite-Live et Machiavel des épisodes de

<sup>116</sup> D., III, XXIV. Même s'il est ici question du commandement de l'*armée* et non de la cité en général, le principe est le même dans les deux cas, comme Machiavel l'affirme au début du chapitre : « Si tous ses concitoyens avaient eu la bonté et la prudence de ce Romain, on n'eût pas laissé s'introduire l'usage de proroger les magistratures, usage qui conduisit à la prorogation des commandements militaires, et entraîna avec le temps la perte de cette république ».

<sup>117</sup> D., I, IV.

mutinerie. Le peuple romain avait pris l'habitude de monnayer sa participation à la guerre contre certaines lois, comme celle autorisant les mariages entre plébéiens (peuple) et patriciens (nobles) et l'augmentation du nombre de tribuns. Si, « chez l'historien romain, ces échanges de lois contre la participation à la guerre apparaissent comme des événements inéluctables »<sup>118</sup>, nécessaires mais néfastes en soi car ils représentaient une menace pour la concorde civile, Machiavel analyse ces événements d'une autre perspective, celle du *vivere libero*. Si le peuple et les grands en arrivent à des extrémités telles que la liberté est mise en danger, alors il faut condamner leurs actions. Mais lorsque la liberté n'en sort que plus grande, comme dans les exemples cités précédemment, il faut reconnaître l'immense valeur de ces conflits en eux-mêmes et non pas les aborder sous un angle fataliste :

(...) les bonnes lois (...) sont le fruit de ces agitations que la plupart condamnent si inconsidérément. Quiconque examinera avec soin l'issue de ces mouvements, ne trouvera pas qu'ils aient été cause d'aucune violence qui ait tourné au préjudice du bien public; il se convaincra même qu'ils ont fait naître des règlements à l'avantage de la liberté (...) Je dis que chaque État libre doit fournir au peuple un débouché normal à son ambition, et surtout les républiques, qui, dans les occasions importantes, n'ont de force que par ce même peuple. Or tel était le débouché à Rome : quand celui-ci voulait obtenir une loi, il se portait à quelques-unes de ces extrémités dont nous venons de parler, ou il refusait de s'enrôler pour aller à la guerre (...)<sup>119</sup>

Tous les mécanismes participatifs que nous venons de considérer sont donc pensés dans le cadre du maintien de la tension entre les gouvernants et les gouvernés, dans le but premier d'élaborer de bonnes lois. Mais la réflexion de Machiavel sur le conflit civil est plus féconde encore, puisque au-delà de la seule élaboration des lois, elle permet aussi de penser la pérennité de la cité : c'est parce que le conflit civil implique de pouvoir toujours revenir sur les décisions prises par le passé que l'on doit aborder Machiavel non seulement comme un « penseur de l'ordre » institutionnel mais aussi comme un « penseur de la

---

<sup>118</sup> Marie Gaille-Nikodimov, *opus cit.*, p. 56.

<sup>119</sup> *D.*, I, IV.



rupture avec l'ordre »<sup>120</sup>. Le conflit civil permet d'instituer l'ordre civil par la création de lois justes mais il permet aussi la rupture de cet ordre lorsque celui-ci n'est plus adéquat, lorsqu'il est corrompu. Cette idée nous conduira, comme nous allons le voir, à aborder le processus démocratique dans sa dimension proprement *dynamique*, comme questionnement perpétuel plutôt que comme recherche de la vérité et du consensus, contrairement à ce que l'on a pu observer chez Ferry et Habermas.

### *Conflit civil et corruption*

Pour que la cité et ses membres soient libres, il faut de bonnes lois et de bonnes institutions capables de laisser s'exprimer les humeurs tout en les canalisant. Mais est-ce suffisant? Une fois la république « ordonnée », est-elle vouée à demeurer dans cet état de grâce? Machiavel ne le pense pas. S'il est un penseur de la liberté politique, il n'est toutefois pas un penseur de *l'avènement historique* de la liberté: il a une conception cyclique et non linéaire du temps, conception centrée autour de la notion de corruption. Selon lui les cités, loin d'être *déterminées* à réaliser l'idéal de liberté, sont inévitablement soumises à un processus de corruption qui les conduit à changer de régime et de mœurs à intervalles irréguliers. L'on se rappelle que l'homme est tel, chez le florentin, qu'il agit d'abord en fonction de son intérêt propre –même s'il reconnaît la primauté du bien commun qui conditionne ce dernier- et ainsi l'on comprend aisément qu'il puisse se laisser corrompre lorsqu'il pense voir son intérêt ailleurs que dans le bien commun. Machiavel prend en compte cette réalité plutôt que de se reposer sur l'illusion d'un ordre de paix perpétuel. Il considère plusieurs formes de corruption représentant des menaces pour la liberté de l'État. Il y a celles qui touchent l'ensemble de chacun des deux groupes dominants, qui prennent la forme de la licence populaire et de la tyrannie, déjà mentionnées

---

<sup>120</sup> *Ibid.*, p. 192.

précédemment; il y a aussi celle qui ne concerne que des « sous-groupes » de citoyens que Machiavel qualifie de factions. Il s'agit dans ce dernier cas de quelques citoyens se réunissant en groupes d'intérêt agissant uniquement dans le but de faire valoir leurs intérêts sectaires. Toutes ces formes de corruption se développent lorsque les désirs présents dans chaque groupe dominant deviennent excessifs, et elle conduit un jour ou l'autre à la tyrannie, comme ce fut le cas à Rome : «on remarquera d'abord que cette tyrannie fut produite à Rome par les mêmes causes qui, partout ailleurs, produisent presque toutes les tyrannies : trop grand désir de liberté chez le peuple, trop grand désir de commander chez les nobles»<sup>121</sup>.

C'est donc essentiellement un changement inéluctable des mœurs d'une société entraînant peu à peu un « désintérêt » de l'utilité commune de tous ou de quelques-uns, qui conduit la cité à perdre sa liberté. Mais si ce changement est inéluctable, il n'est pas pour autant une fatalité, car il est possible de prévenir sinon de corriger cet état de corruption. Machiavel considère différentes avenues en fonction du degré d'avancement de l'état de corruption, selon qu'il est encore de temps de prévenir le mal ou qu'il faut l'enrayer après coup<sup>122</sup>. Marie Gaille-Nikodimov relève trois temps correspondant aux trois étapes vers la corruption absolue d'une cité chez Machiavel. Le premier temps correspondrait au moment où les citoyens ne répriment plus leurs désirs et commencent à commettre des excès en ne craignant plus les sanctions attachées au non respect des lois. Selon Machiavel, ce premier moment surviendrait toujours environ dix ans après la fondation d'une république. Il faut donc que les citoyens et les gouvernants anticipent ce moment où les mœurs se relâchent et aient pour cela recours soit à un homme seul doué de *virtù* « dont les exemples sur les autres citoyens ont un effet d'émulation », soit en votant de nouvelles lois ou en modifiant

---

<sup>121</sup> D., I, XL.

<sup>122</sup> Marie Gaille-Nikodimov, *opus cit.*, p. 114.

celles qui existent déjà<sup>123</sup>. Ce qui nous intéresse ici, est l'idée de la nécessité de prévenir la corruption avant qu'elle ne se développe de façon irréversible, en laissant ouverte la possibilité d'établir de nouvelles lois et la réforme des anciennes : il faut considérer l'ordre institutionnel comme un ordre en constante évolution, qui doit être redéfini chaque fois que cela s'avère nécessaire, chaque fois que les mœurs changent, car «les lois faites dans une république à son origine, lorsque les hommes étaient bons, ne peuvent plus convenir lorsqu'ils sont devenus méchants»<sup>124</sup>. A Rome, les institutions qui furent à l'origine d'un retour à un ordre non corrompu furent notamment celles qui donnèrent des tribuns comme représentants au peuple et plus généralement toutes les lois «votées contre l'ambition et l'insolence»<sup>125</sup>. C'est parce que Rome autorisait l'expression institutionnelle des désaccords populaires qu'elle put connaître les nombreux renouvellements et réformes législatifs qui lui permirent de rester si longtemps républicaine. Le *vivere libero* n'est donc pas un *état* mais un *combat* perpétuel contre la corruption : «La république parfaite est par conséquent celle qui se montre capable de se modifier en fonction des *mutazioni* qui la «désordonnent». Or une telle ressource ne saurait être découverte ailleurs que dans la capacité des citoyens à ré-instituer la *loi* afin de garantir l'État contre les revers de la fortune»<sup>126</sup>.

Mais malheureusement, cela n'est toujours pas suffisant, car il advient toujours un second moment où, malgré les réformes, c'est la constitution elle-même qui doit être changée : «or, il arrive que [les] lois changent selon les événements, mais jamais, ou bien rarement, on ne voit ses institutions changer; ce qui fait que les lois nouvelles ne suffisent pas, parce qu'elles ne cadrent plus avec les institutions qui, elles, demeurent»<sup>127</sup>. Pour Machiavel, il est très rare qu'un changement important d'institution soit accompli avec

---

<sup>123</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>124</sup> *D.*, I, XVIII.

<sup>125</sup> *D.*, III, I.

<sup>126</sup> Thierry Ménissier, *opus cit.*, p. 165.

<sup>127</sup> *D.*, I, XVIII.

succès : il est souvent déjà trop tard pour espérer parvenir à un changement radical sans avoir recours à des mesures extra-institutionnelles ou illégales. Il n'est plus alors possible de *renover* : il faut l'intervention d'une force extraordinaire d'*innovation*<sup>128</sup> qui sera incarnée par la figure du prince, du dictateur. Cela peut sembler paradoxal, car cela signifierait alors que, pour espérer préserver la liberté de la cité, il faille autoriser ce qui semble être sa pire menace. Selon Marie Gaille-Nikodimov, lorsque la cité en arrive à ce degré de corruption absolue, Machiavel ne songe plus tant à la préservation de la liberté elle-même qu'à celle de la cité avant tout<sup>129</sup>.

Par ailleurs, si Machiavel cherche à couvrir toutes les situations de corruption possibles, même les plus extrêmes, il affirme cependant qu'« il ne devrait jamais arriver dans une république des événements que l'on doive traiter avec des moyens extraordinaires »<sup>130</sup>. Il privilégie de loin la prévention devant le recours à des moyens mettant en péril la liberté des citoyens. Mais il est tout de même intéressant de noter que le paradoxe machiavélien implique encore une fois qu'il ne faut jamais espérer d'un modèle constitutionnel quel qu'il soit qu'il puisse convenir de façon absolue et définitive à une cité toujours en devenir et vouée à se corrompre, et qu'il faut ainsi prévoir la possibilité d'un renversement radical de constitution nécessitant éventuellement le recours à des moyens extraordinaires : « les épisodes de crise semblent paradoxalement être la condition de possibilité de la pérennité, comme si le risque de rupture alimentait la continuité »<sup>131</sup>. Tout comme, en temps ordinaire, c'est la possibilité pour les citoyens de remettre en cause les décisions qui est garante des bonnes lois, en temps de crise, c'est l'éventualité d'une rupture même radicale de l'ordre qui garantit la continuité de la république.

---

<sup>128</sup> Marie Gaille-Nikodimov, *opus cit.*, p. 117.

<sup>129</sup> *Ibid.*, p. 121.

<sup>130</sup> *D.*, I, XXXIV cité dans Thierry Ménissier, *opus cit.*, p. 165.

<sup>131</sup> Thierry Ménissier, *opus cit.*, pp. 165-166.

Finalement, c'est parce que l'ordre peut être *contesté, réformé* et même *renouvelé* qu'il peut espérer s'approcher de la perfection, et non parce qu'il prétendrait pouvoir déjouer les caprices de la Fortune en actualisant un hypothétique idéal du « bon gouvernement » : « Il est vain, apprenons-nous, d'ériger la sécurité au principe de l'action politique, car les effets du temps ne sauraient être maîtrisés par quiconque; la nécessité conduit où la raison ne voulait aller (...) »<sup>132</sup>. Là est le véritable principe démocratique, dans cette acceptation de la désunion, du perpétuel dissensus et de la possibilité d'une rupture avec l'ordre lui-même sans pour autant désirer l'absence d'ordre<sup>133</sup> : « La démocratie peut légitimement se définir comme « le régime de la liberté » » car elle est « par essence toujours ouverte au questionnement, à la remise en cause, elle fait de la catégorie de problème son mode de réflexion particulier »<sup>134</sup>.

---

<sup>132</sup> Claude Lefort, *Le travail de l'oeuvre Machiavel*, Paris, Gallimard, 1972, p. 481.

<sup>133</sup> Marie Gaille-Nikodimov, *opus cit.*, p. 191 : ce n'est pas un désir d'anarchie, comme chez les marxistes puisqu'il y a toujours une volonté d'instituer l'ordre chez Machiavel.

<sup>134</sup> Thierry Ménissier, *opus cit.*, p. 177.

## Synthèse : les enseignements à tirer des intuitions machiavéliennes pour la démocratie européenne

Sur la base de ce qui vient d'être dit au sujet de la réflexion machiavélienne sur la liberté politique et ce qui avait fait auparavant l'objet de ma critique des positions de Habermas et de Ferry, je prétends que la construction de la démocratie européenne ne doit être guidée que par le seul idéal de liberté comme non-domination. Cela signifie d'abord et avant tout qu'il faut abandonner toute perspective visant à déterminer *a priori* la voie de l'Europe —qu'elle soit kantienne ou autre— au profit d'un idéal moins exigeant, qui laisserait entièrement ouverte la question de la nature du projet européen. Il faut en effet se concentrer sur le processus, la dynamique démocratique en tant que telle et ne pas présumer de l'issue de la discussion, de façon à ce qu'aucune « option » et aucun participant ne soit exclu d'entrée de jeu : « What is required is an improvement in the « normal » European democratic process, not constitutional settlements that further reduce the daily involvement of European citizens in political debate about the shape and character of the EU »<sup>135</sup>. Que ce soit explicitement, dans le cas de Habermas, ou de façon détournée chez Ferry, la seule perspective d'une Constitution, d'un État européen ou d'un consensus sur le « bien » pour l'UE évacue *a priori* toute forme de dissidence quant au choix du projet européen lui-même. Si Ferry prend effectivement en considération l'existence de conflits, de divergences nationales et idéologiques, d'une part il ne les conçoit que dans la perspective d'un *dépassement* vers un *consensus*, et d'autre part il ne va pas jusqu'à reconnaître qu'il puisse y avoir de désaccord portant sur les *finalités* elles-mêmes du projet européen.

Selon le paradigme de la liberté politique comme non-domination, il faut d'abord et avant tout garantir que les citoyens ne soient pas soumis à l'interférence arbitraire de leurs

---

<sup>135</sup> Richard Bellamy et Dario Castiglione, « Normative Theory and the EU: Legitimising the Euro-Polity and its Regime », dans Lars Trägårdh, *After National Democracy. Rights, Law and Power in America and the New Europe*, Oxford (Etats-Unis et Royaume-Uni), Hart, 2004, p. 29.

dirigeants et concitoyens, ce qui implique de leur donner en tout premier lieu la possibilité de participer à la recherche du sens de leur communauté. Bellamy et Castiglione diront dans ce sens, et ce en se référant explicitement à la tradition républicaine néo-romaine et plus particulièrement à l'idéal de non-domination, que « the focus is not on realising any particular end state so much as the capacity of the members of a political society to determine their way of life in a manner that reflects their diverse and evolving ideals, identities and interests »<sup>136</sup>. Paul Magnette, dans son inspirant quoique trop succinct article « Comment démocratiser l'Europe? » reproche justement aux fédéralistes et tout particulièrement à Habermas, mais cela est en fait selon moi valable pour tous ceux qui attribuent une « vocation » à l'UE, de prétendre sonder les plus profonds désirs des européens : l'approche fédéraliste ne serait rien d'autre que la « version achevée d'un dessein déjà présent *in nuce*, dans les traités fondateurs » correspondant « dans leur for intérieur, à l'aspiration des peuples que les gouvernements n'ont eu de cesse de trahir »<sup>137</sup>. En réalité, la seule aspiration que l'on peut présumer commune à tous les citoyens européens, c'est leur désir de ne pas se voir imposer quoi que ce soit qui irait de façon arbitraire à l'encontre de leurs intérêts, autrement dit leur désir de ne pas être dominé.

Dans ce sens, la construction démocratique européenne doit être pensée comme la mise en place de mécanismes participatifs permettant de répondre à ce désir de non-domination. L'on se souvient que pour Machiavel, ce désir s'inscrit dans une dynamique d'opposition perpétuelle au désir de domination des grands : le peuple ne souhaite pas gouverner mais veut être suffisamment impliqué dans le processus de décision publique afin de s'assurer que c'est l'intérêt de tous qui est pris en compte et non seulement celui de

<sup>136</sup> Richard Bellamy et Dario Castiglione, *opus cit.*, p. 32.

<sup>137</sup> Paul Magnette, « Comment démocratiser l'Europe? », dans Jean-Marc Ferry et Séverine De Proost, *L'école au défi de l'Europe : médias, éducation et citoyenneté postnationale*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2003, p. 170.

quelques-uns. Faire en sorte de maintenir à vif cette opposition, cette dynamique conflictuelle est ce qui a permis à des cités comme celle de Rome de se doter de meilleures lois et d'échapper à la corruption, selon Machiavel. Non seulement ce dernier reconnaît-il le caractère inéluctable des conflits politiques, mais il démontre que, loin de constituer un obstacle à *surmonter* en vue de l'obtention d'un consensus, de la «vérité» ou encore de l'harmonie civile, ils sont en réalité le moteur, l'*essence* de la vie politique, du vivre libre : en plus d'assurer la représentation des intérêts de tous, ils entretiennent la vigilance des citoyens vis-à-vis des actions posées par leurs dirigeants. Il faut, dans le contexte européen, penser la résolution du problème du déficit démocratique dans cette optique de préserver le conflit politique, comme l'a bien compris Paul Magnette :

On le sait depuis Machiavel au moins, la conflictualité est la mère de toutes les vertus politiques. Elle comporte à la fois des qualités cognitives et morales, individuelles et collectives. Sur un plan subjectif, le conflit permet de comprendre la politique et entretient la ferveur civique. À cet égard, la science politique contemporaine n'a pas désavoué Machiavel : on a pu montrer que les grandes querelles idéologiques jouaient un rôle fondamental dans la socialisation et la motivation des citoyens. Sur le plan collectif, le conflit est à la fois la meilleure méthode de découverte de la «vérité» politique, et le ferment qui protège les sociétés de la corruption –entendue au sens républicain, comme la domination des intérêts particuliers sur la volonté générale<sup>138</sup>.

Dans cette perspective de restauration du conflit dans le but d'assurer la non-domination, il ne faut pas avoir peur des désaccords pouvant porter sur la nature du projet européen : ils ne doivent pas être marginalisés mais bien considérés comme faisant partie intégrante de la politisation de l'Union. Là où par exemple, Ferry dénonce les prises de position des parlementaires européens favorisant une intensification de la libéralisation économique au sein de l'UE (il mentionne tout particulièrement la directive Bolkestein)<sup>139</sup> comme allant à contresens de la politisation de l'UE, je prétends qu'il faut plutôt y voir le signe qu'il existe bel et bien au niveau européen un clivage *idéologique* proche du clivage

<sup>138</sup> Paul Magnette, *opus cit.*, p. 180.

<sup>139</sup> Voir Jean-Marc Ferry, *Europe, la voie kantienne : essai sur l'identité postnationale*, p. 32.



gauche-droite que l'on retrouve au sein des États-membres (portant ici sur l'enjeu de la régulation du marché)<sup>140</sup>. De telles divergences ne doivent pas cependant être exprimées seulement par les parlementaires et les représentants des États mais, comme je l'esquissais précédemment, d'abord et avant tout par les citoyens européens.

Il faudrait alors se pencher sur la question de la forme que doit revêtir une participation citoyenne qui laisserait libre cours à l'expression des divergences, tout en permettant néanmoins une prise de décision : car il ne s'agit pas ici d'instaurer une forme de démocratie «sauvage», mais bien comme chez Machiavel, de créer l'ordre et de le maintenir à partir des antagonismes. Comment concevoir, dans le contexte actuel et non plus dans celui de Machiavel, l'expression et le maintien de conflits nécessaires à la vitalité politique et à la pérennité de la liberté? L'intuition que nous avons relevée chez Machiavel concernant cette question, était qu'il n'est pas de meilleure façon de contrôler l'action des grands que d'octroyer un pouvoir de *contestation* plutôt que d'initiation ou de consentement des décisions (via les mécanismes électoraux seulement). Cette intuition sera développée par Philip Pettit qui prétendra que «pour assurer le caractère non arbitraire de l'exercice d'un pouvoir quelconque, ce qui est requis ce n'est pas le consentement effectif, mais la possibilité permanente de le contester»<sup>141</sup>. Pettit est l'un des penseurs contemporains s'inscrivant dans la mouvance visant à réhabiliter le républicanisme issu de Machiavel dans l'histoire de la théorie politique, ce qu'il fait en approfondissant et en actualisant la théorie de la liberté comme non-domination présente dans toute cette tradition, qu'il met par ailleurs en lien avec une conception contestatoire ou contestataire de la démocratie. Il montre en effet, même s'il n'établit pas de son côté de lien direct avec la réflexion de Machiavel et surtout étrangement avec sa théorie du conflit civil, que

---

<sup>140</sup> Concernant le développement d'un «clivage gauche-droite classique» au niveau européen, voir P. Magonette, *opus cit.*, p. 182.

<sup>141</sup> Philip Pettit, *Républicanisme*, p. 90.

l'interférence d'un « agent de la puissance publique » peut ne pas être considérée comme une source potentielle de domination que si je peux la contester (et non simplement y « consentir » indirectement par la règle électorale de la majorité) lorsqu'elle ne correspond pas « à mes intérêts et à mes idées dans le domaine considéré »<sup>142</sup>. Mais je n'approfondirai pas plus avant cette question, puisque nous y reviendrons plus en détail à la toute fin de ce travail, lorsque je répondrai aux technocrates modérés et que je me pencherai sur les pistes de réforme démocratique à mettre en place au sein de l'UE.

Ce que l'on peut finalement également tirer de l'enseignement de Machiavel jusqu'à présent, c'est qu'il faut toujours penser le régime d'une cité en fonction de la « matière » qu'il doit informer, c'est-à-dire en prenant en considération les caractéristiques sociopolitiques de cette cité. Il ne faut pas chercher à imposer ce que l'on jugerait être le « bon gouvernement », le bon régime, en faisant fi de la dynamique institutionnelle, des rapports de pouvoir déjà en place. Nous l'avons vu lors de mon exposé de la pensée de Machiavel, si ce dernier développe sa réflexion en partant du *modèle* de la Rome républicaine, il ne travaille pas dans le but de dégager le « bon gouvernement » dans l'*absolu*, mais toujours en visant à identifier celui qui serait le plus adapté à la cité de Florence dans le contexte sociopolitique de son époque. C'est pour cette raison qu'il sera nécessaire de prendre en compte, lorsqu'il s'agira de mettre en place certaines réformes institutionnelles, ce qui est « déjà là », c'est-à-dire l'Union européenne telle qu'elle est structurée à l'heure actuelle : le fonctionnement des échanges « diplomatiques », la répartition des pouvoirs et des centres de pouvoirs, etc. Mais nous reviendrons sur cette question des réformes institutionnelles à entreprendre à la toute fin de ce mémoire,

---

<sup>142</sup> Philip Pettit, *Républicanisme*, p. 244 Concernant le développement de sa conception de la démocratie contestatoire (*contestatory democracy*), voir *Républicanisme*, seconde partie, chapitre VI, et son article « Republican Freedom and Contestatory Democratization », dans Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón, *Democracy's Value*, New-York, Cambridge University Press, 1999.

puisqu'elle se posera avec encore plus d'acuité à l'issue de mon examen de la position de Majone.

## **L'ALTERNATIVE DES TECHNOCRATES MODÉRÉS : UNE CONCEPTION NON CONVENTIONNELLE DE LA DÉMOCRATIE AXÉE SUR LE CONTRÔLE FORMEL DES EXPERTS NON POLITISÉS**

Dans les sections précédentes, j'ai tenté de démontrer qu'il serait une erreur de penser la résolution du problème du déficit démocratique européen dans le cadre d'un projet plus «ambitieux» que celui qui viserait à garantir d'abord et avant tout la non-domination des citoyens européens. Nous avons vu, en effet, que les propositions de Habermas et de Ferry avaient le tort de présumer *a priori* d'un idéal –l'idéal cosmopolitique- à réaliser pour l'UE. Que ce soit à court terme en invoquant l'urgence d'établir une Constitution européenne, ou à long terme, cela ne fait pas grande différence puisque dans ce dernier cas il demeure nécessaire que tous les acteurs et participants du projet européen reconnaissent d'entrée de jeu le bien-fondé et la nécessité d'un tel idéal. Si l'atteinte d'un tel idéal peut éventuellement être souhaitable pour l'UE, celui-ci ne fait pas à l'heure actuelle consensus, et la mise en place des conditions de son actualisation pourrait s'avérer être une source de domination qui ne ferait que renforcer la méfiance des citoyens européens envers cette entité supranationale sur laquelle ils n'ont encore aucune prise. Il s'agit donc non pas de partir du «résultat espéré», mais de la situation réelle et des moyens à mettre en place de façon à ce que les dirigeants européens soient soumis à un contrôle réel de leurs actions en vue d'assurer l'intérêt de tous.

Dans mon exposé de la réflexion machiavélienne sur la liberté politique et par ailleurs dans mes critiques des positions de Ferry et de Habermas, j'avais mis en lumière l'idée selon laquelle la participation civique élargie du peuple, des citoyens, est un moyen, le *meilleur* moyen d'assurer la non-domination. Je souhaiterais maintenant revenir sur cet énoncé et ses développements, tels que formulés par Machiavel lui-même, dans le but d'introduire à une autre conception de la démocratie défendue par certains des partisans de

ce que l'on appelle la «gouvernance européenne». Machiavel prétend que les conflits civils doivent être assumés et même exploités car ils sont le moteur du *vivere libero* : ils permettent de préserver la ferveur civique nécessaire à la poursuite de l'intérêt général caractérisé par l'idéal de non-domination. Cependant, comme nous avons pu le voir, Machiavel reconnaît par ailleurs que si la conflictualité civile est la meilleure garante de la liberté, elle peut aussi s'avérer être à l'origine de sa perte, si elle devait conduire à la création de factions ou bien si «l'équilibre» entre le désir des grands et celui du peuple devait être définitivement rompu par les excès de l'un ou l'autre camp. L'on pourrait alors se poser la question de savoir s'il faut vraiment privilégier la participation civique élargie et axée sur le conflit des citoyens en prenant le risque, que Machiavel lui est prêt à prendre, de voir la liberté menacée par d'éventuels excès : n'existerait-il pas d'autre solution institutionnelle qui, tout en ne faisant pas des gouvernants une source de domination, pourrait cependant *limiter* la participation tout en garantissant que la poursuite de l'intérêt général soit toujours assurée? Si la non-domination est le point de mire, alors il faut pouvoir *envisager* la possibilité qu'il y ait d'autres moyens qu'une participation civique élargie qui permettent de l'atteindre.

Ce que propose l'auteur sur lequel je vais m'attarder, même s'il ne le fait pas toujours explicitement dans ces termes, c'est un modèle qui serait capable d'allier la nécessité d'une participation populaire à celle d'une stabilité –c'est-à-dire l'absence de risque d'éclatement- dans la prise de décision publique. Il prétend par ailleurs que son modèle est aussi celui qui permet la prise de décision la plus efficace, la plus à même de correspondre à l'intérêt de tous, notamment précisément parce qu'il impose des limites à la participation citoyenne. Avant d'entrer dans l'exposé détaillé de ce modèle, je dois d'abord préciser que le lien théorique qui vient d'être établi entre les réflexions de Machiavel et celles de ceux que je nommerai –par simple souci de commodité- les technocrates modérés,

n'est pas fortuit. En effet, le questionnement qui le sous-tend, à savoir si la participation civique élargie est véritablement le meilleur ou à tout le moins le seul moyen d'assurer la non-domination, est déjà présent dans ces termes du temps de Machiavel. Plus précisément, il est l'objet du débat qui a opposé celui-ci à Guichardin autour du modèle de Constitution mixte. C'est l'examen de ce débat en tant que tel et les quelques brèves et indirectes références à celui-ci mentionnées dans l'un des travaux de Giandomenico Majone<sup>143</sup>, « Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity »<sup>144</sup>, qui m'ont amenée à faire un rapprochement entre deux pensées pourtant au premier abord tout à fait étrangères l'une de l'autre. Il ne sera pas superflu de revenir sur les développements du débat entre Machiavel et Guichardin, et ce à travers les réactions de ce dernier aux propos de son confrère, car ils contribueront à dégager une justification normative derrière les propositions des technocrates modérés, dont les travaux sont souvent associés à un discours et des analyses essentiellement pragmatiques. Mais commençons d'abord par tenter de dessiner un portrait plus précis des positions des technocrates, à travers un survol du contexte d'apparition de celles-ci au sein des institutions européennes et des travaux de l'un de ses représentants parmi les plus importants, à savoir Giandomenico Majone.

### *Genèse de la vision technocratique*

Paul Magnette retrace l'origine de ce « courant de pensée » dans les fondements mêmes de l'Union européenne, dès la création de la Haute Autorité. Cet organe, la toute première institution supranationale européenne, avait pour fonction de chapeauter les productions de charbon et d'acier des pays signataires du Traité de Paris instituant la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier), dont bien sûr la France et l'Allemagne

<sup>143</sup> L'auteur qui va m'intéresser ici.

<sup>144</sup> *European Law Journal*, vol. 8, no. 3, septembre 2002, pp. 319-339.

faisaient partie. Afin d'instaurer une prise de décision commune à l'abri des conflits amenés inévitablement à surgir entre des pays tout juste « réconciliés » à la sortie de la Seconde Guerre mondiale, les pères fondateurs Jean Monnet et Robert Schuman ont souhaité que la Haute Autorité bénéficie de la plus parfaite indépendance vis-à-vis des gouvernements nationaux. La Cour de Justice européenne devait elle aussi incarner un organe neutre, afin d'« externaliser les conflits de compétence et assurer le respect par chacun de ses obligations »<sup>145</sup>.

L'objectif était d'abord et avant tout d'amorcer un processus de coopération entre d'anciens ennemis, afin de mettre un terme à la spirale de l'horreur dans laquelle l'Europe semblait ne plus pouvoir sortir depuis –et même avant- le début du XX<sup>ème</sup> siècle. Il s'agissait de trouver un terrain d'entente sur la base duquel pourrait éventuellement, à long terme, se développer une forme de collaboration plus étroite, c'est-à-dire politique. La mise en place d'un marché commun semblait alors constituer le meilleur point de départ, parce qu'elle impliquait une prise de décision *supranationale* mais *non politisée* : les scientifiques et les juristes, en tant qu'experts indépendants devaient se concentrer sur ce qui était considéré comme relevant d'un domaine strictement technique, et ainsi permettre la création d'interdépendances économiques nécessaires à l'endiguement de la crise politique européenne.

Paul Magnette prétend que le choix d'avoir recours à des instances indépendantes, jugées « neutres », participe par ailleurs d'un courant positiviste qui s'est élevé en réaction aux faiblesses de la démocratie : « les régimes parlementaires européens avaient donné l'exemple, entre les deux guerres, de systèmes faibles, ruinés par les divisions et les attermoissements de la classe politique, ayant ouvert la voie aux dictateurs. L'idée de confier certaines missions politiques fondamentales à des organes neutres, composés de

---

<sup>145</sup> Paul Magnette, « Comment démocratiser l'Europe ? », p. 167.

fonctionnaires compétents et indépendants, était dans l'air du temps »<sup>146</sup>. Il faut néanmoins garder à l'esprit que la Communauté européenne n'avait initialement que des compétences très limitées et par ailleurs, qu'il s'agissait sans doute moins d'expérimenter une forme de gouvernance basée sur des postulats positivistes « anti » ou « néo » démocratiques, que de faire en sorte de répondre à la priorité du moment : neutraliser la puissance militaire allemande en contrôlant sa production de charbon et d'acier tout en ne lui imposant pas un *diktat* qui risquerait d'attiser sa rancœur, comme ce fut le cas en 1919<sup>147</sup>.

Cependant, Paul Magnette n'a certainement pas tort lorsqu'il affirme que les choix qui ont guidé la construction européenne à ses débuts ont conditionné le rapport de certains politistes et politiciens avec cette dernière, ainsi que le fonctionnement actuel des institutions communautaires. En effet, ce qui devait relever au départ d'un choix essentiellement pragmatique, qui présupposait de concevoir la Communauté comme « un ensemble d'institutions techniques et autonomes qui ont reçu des gouvernements le pouvoir de réguler certaines matières précises »<sup>148</sup>, est devenu le fil d'Ariane de tout un pan de la construction européenne et le credo d'auteurs tel que Majone. Il sera indispensable d'examiner la justification normative qui sera invoquée implicitement pour soutenir la pérennité d'une telle construction, maintenant que l'UE n'est plus menacée par une guerre civile et qu'elle a acquit de nombreuses nouvelles compétences depuis le Traité de Paris. Mais concentrons-nous dans un premier temps sur les principaux éléments de l'argumentaire développé par Majone<sup>149</sup>.

---

<sup>146</sup> *Idem*.

<sup>147</sup> Traité de Versailles qui imposait de sévères restrictions et amendes à l'Allemagne au sortir de la Première Guerre mondiale.

<sup>148</sup> Paul Magnette, « Comment démocratiser l'Europe? », p. 168.

<sup>149</sup> Pour ce faire, je m'appuierai sur le commentaire de Andreas Follesdal et Simon Hix dans leur article « Why There is a Democratic Deficit in the EU : A Reponse to Majone and Moravcsik », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 3, 2006, pp. 533-562.



*Majone : l'UE comme État régulateur*

Le point de départ de son analyse du déficit démocratique réside dans le postulat de l'UE comme « État régulateur » ou « agence de régulation des risques », selon les termes de Paul Magnette. Comme on le sait, une grande part des critiques formulées dans le cadre du débat autour du déficit démocratique déplorent le manque de contrôle parlementaire et l'accroissement du pouvoir des exécutifs dans le processus d'intégration politique<sup>150</sup> : cela se manifesterait d'une part par l'absence de responsabilité du Conseil de l'Union et de la Commission –qui réunissent respectivement les ministres des gouvernements nationaux et les bureaucrates des Etats-membres- vis-à-vis du Parlement européen, et d'autre part, par le fait que le Parlement européen ne détient qu'un pouvoir législatif très limité par rapport à ses homologues nationaux. Selon Majone, cette façon d'appréhender le problème du déficit démocratique est liée à une mauvaise lecture du projet européen tel qu'il se présente actuellement et tel qu'il semble se dessiner pour l'avenir. L'UE n'est ni une fédération, ni une confédération, ni une démocratie parlementaire, ni un système de séparation des pouvoirs : elle n'a ni les compétences ni la configuration institutionnelle correspondant à chacun de ces types de régime<sup>151</sup>. Son rôle consiste d'abord et avant tout, selon Majone, à agir comme instance de régulation du marché européen: «In Majone's thinking, « regulation » is about addressing market failures and so, by definition, is about producing policy outcomes that are Pareto-efficient (where some benefit and no one is made worse off), rather than redistributive or value-allocative (where there are both winners and losers) »<sup>152</sup>. Les compétences des institutions européennes sont essentiellement économiques et non fiscales : elles ne relèveraient pas du processus politique partisan mais d'une prise de décision axée strictement sur des calculs coûts-bénéfices.

<sup>150</sup> *Ibid.*, p. 534.

<sup>151</sup> Cf. G. Majone, « Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity », p. 320.

<sup>152</sup> Andreas Follesdal et Simon Hix, *opus cit.*, p. 537.

Les gouvernements nationaux auraient délibérément transféré leurs pouvoirs de régulation au niveau européen afin de se départir de ce qu'ils savaient ne pas pouvoir mais surtout *devoir* gérer dans le cadre d'un processus de décision lié à des considérations idéologiques à court terme : le marché et la monnaie unique, les normes commerciales et celles liées à la protection de l'environnement, la santé et la sécurité<sup>153</sup>. Dans les mots de Majone lui-même : « redistributive policies can be legitimated only by majoritarian means and thus cannot be delegated to institutions independent of the political process; efficiency-oriented policies, on the other hand, are basically legitimated by results, and hence may be delegated to such institutions (...) »<sup>154</sup>. Autrement dit, si les compétences attribuées aux institutions ont volontairement été isolées du processus politique parce qu'elles sont Pareto-éfficientes, il faudrait, selon Majone, remettre en question la nécessité de soumettre la prise de décision à des exigences démocratiques « majoritaires » tirées du modèle des démocraties nationales.

*L'objectif des mécanismes de contrôle « démocratique » : préserver l'indépendance et assurer l'accountability des experts*

Il ne faudrait plus analyser le déficit démocratique dans les termes définis par – disons-le rapidement- les fédéralistes, qui conçoivent l'UE comme une entité pleinement politique, prenant des décisions pouvant faire l'objet de polémiques, et ainsi requérant un mode de décision basé sur le suffrage des citoyens européens. Il faut plutôt prendre en considération la nature particulière des domaines d'intervention de l'UE, qui relèvent d'un registre strictement technique et ainsi ne nécessitent pas l'intervention de tels dispositifs participatifs. Le problème de légitimité de l'union ne se situerait donc pas tant au niveau

---

<sup>153</sup> *Ibid.*, p. 538.

<sup>154</sup> Giandomenico Majone, « Europe's Democracy Deficit », *European Law Journal*, vol. 4, mars 1998, p. 28. Voir aussi G. Majone, « Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity », p. 334.

d'un renforcement des pouvoirs du Parlement européen ou dans une politisation de la Commission –en la soumettant au vote direct des européens ou du PE par exemple- mais bien plutôt au niveau des mécanismes permettant de s'assurer que les institutions sont performantes, efficaces, qu'elles remplissent correctement leur mandat de « quatrième branche des gouvernements »<sup>155</sup> : « For Majone, then, the problem for the EU is less a democratic deficit than a "credibility crisis" (...). The solution, he believes, is procedural rather than more fundamental change »<sup>156</sup>. Si les politiques de l'UE sont évaluables dans le cadre d'une théorie basée sur les critères de Pareto-efficience, alors, nous dit Majone, il n'est pas nécessaire de les soumettre outre mesure à la « subjectivité » des acteurs politiques et citoyens européens ordinaires; cela pourrait même nuire à leur efficacité.

Ce qui doit guider les réformes institutionnelles, si l'on souhaite remédier au « véritable » déficit démocratique tel que redéfini par Majone, sont les quatre critères d'expertise, de rationalité procédurale, de transparence et de responsabilité sur le plan du rendement (« expertise, procedural rationality, transparency, accountability by results »<sup>157</sup>). Cela implique en premier lieu de ne pas remettre en cause l'indépendance de la Commission qui doit pouvoir continuer d'exercer ses pouvoirs d'initiative et de contrôle de la législation sans être assujettie aux « humeurs » du PE et du Conseil. Par ailleurs, Majone suggère notamment que le processus de décision soit rendu plus transparent et public, qu'il soit soumis à un contrôle légal plus important, que des règles soient mises en place de façon à faire respecter les droits des minorités :

Independent agencies can indeed be kept politically accountable, but only by a combination of control instruments : clear statutory objectives, oversight by specialised legislative committees, strict procedural requirements, judicial review, appointments of key personal, budgetary controls, reorganisations, professionalism, public participation, monitoring by interest groups, even inter-agency rivalry. »<sup>158</sup>

<sup>155</sup> Giandomenico Majone, « Europe's Democracy Deficit », p. 28.

<sup>156</sup> Andreas Follesdal et Simon Hix, *opus cit.*, p. 538.

<sup>157</sup> Giandomenico Majone, *opus cit.*, p. 28.

<sup>158</sup> *Ibid.*, p. 27.

Toutes ces mesures visent à réconcilier deux nécessités *a priori* contradictoires : celle de l'indépendance des institutions et celle de leur responsabilité vis-à-vis de ceux qui sont touchés par leurs décisions (« reconcile independence with accountability »<sup>159</sup>). Majone est en effet parfaitement conscient que si les compétences de l'UE sont liées à des contenus « objectifs » ou Pareto-efficients, les agents qui en sont les dépositaires au sein de la Commission et des agences de régulation, ne sont pas pour autant en tout temps « rationnels » ni omniscients. C'est pour cette raison qu'il reconnaît la nécessité d'instaurer des mesures permettant une participation populaire ciblée sur les groupes d'intérêts concernés, mais surtout un ensemble de procédures légales contraignant les agents à « motiver leurs propositions et leurs décisions »<sup>160</sup> auprès des autres institutions. De telles réformes, si elles sont menées à bien, assureront la protection de l'intérêt général et ainsi la légitimité de l'UE, comprise dans les termes de Majone, à savoir la restitution contrôlée aux citoyens de biens –paix et prospérité essentiellement- selon les critères de Pareto-efficiences.

Mais qu'en est-il de l'avenir de l'UE? Est-elle vouée à conserver son rôle d'État régulateur? Majone conçoit-il la possibilité d'un changement significatif du champ de compétences des institutions européennes, et ainsi la nécessité de revoir les standards de contrôle démocratique du processus de décision? En fait, il évoque, à la fin de son article « Europe's Democratic Deficit », l'éventualité d'une demande grandissante pour une plus grande union politique (« a growing demand for greater political union »<sup>161</sup>), mais plutôt que de suggérer qu'il faudrait alors se tourner vers le modèle démocratique stato-national, il prétend que rien ne laisse présager une telle évolution : « (...) there is no reason at all to think that the political and constitutional arrangements of the future will mirror the

---

<sup>159</sup> *Idem.*

<sup>160</sup> Paul Magnette, *opus cit.*, p. 168.

<sup>161</sup> Giandomenico Majone, *opus cit.*, p. 27.

institutional architecture of the nation-state »<sup>162</sup>. Selon lui, il est bien plus probable que le fonctionnement institutionnel européen actuel, et par là-même les modalités de contrôle qui lui sont associées et que l'on vient d'examiner, se perpétuera malgré le rattrapage de l'économique par le politique, selon la formule habermassienne : « Overlapping jurisdictions, legal pluralism, extensive delegation of powers to transnational organization – in short, a new "medievalism"- is a more likely scenario »<sup>163</sup>.

*Majone : réalisme ou pessimisme? Une conception négative du débat politique*

En quoi la position de Majone, dans la formulation que nous venons d'en faire, nous ramène-t-elle au débat que j'évoquais en introduction de ce chapitre, autour de la nécessité ou non de maintenir les conflits civils et de permettre une participation populaire élargie afin de garantir au mieux la poursuite de l'intérêt général? Majone ne semble pas en effet, au premier abord, nous offrir un point de vue normatif quand à ce que devrait être la démocratie européenne, mais seulement nous relater les faits tels qu'ils sont, à savoir que l'UE ne disposerait pas à l'heure actuelle des compétences la conduisant à élaborer des politiques qui nécessiteraient une sollicitation importante des citoyens et acteurs politiques européens. Il se présente d'abord et avant tout comme un réaliste : ce n'est pas que l'UE devrait ne pas se doter d'un contrôle démocratique de type stato-national par exemple, mais simplement qu'elle n'a pas besoin de le faire dans l'état actuel de ses compétences. Cependant, il est bien évident que derrière la plupart des raisonnements dits réalistes, se cache en fait une analyse partielle de la réalité, sous-tendue par des présupposés normatifs, et ce sont ces présupposés que le travail de Guichardin et de Machiavel me permettra de dégager chez Majone (et plus généralement chez les technocrates modérés).

---

<sup>162</sup> *Idem.*

<sup>163</sup> *Idem.*

Lorsque Majone s'oppose à la politisation de la prise de décision au niveau européen, il ne prétend pas seulement qu'elle est inutile mais aussi et surtout qu'elle serait *néfaste*. Selon Majone, la poursuite de l'intérêt général implique l'élaboration de politiques qui ne font pas de « perdants » (« where some benefit and no one is made worse off »), et les politiques essentiellement économiques mises en place par le triangle institutionnel, relèveraient de ce type de politiques. Comme nous l'avons vu, Majone distingue ces dernières d'un autre type de politiques élaborées non plus par des experts, mais par des représentants politiques élus en fonction de leur appartenance idéologique par une partie de la population. Dans ce dernier cas, Majone prétend qu'il y aura nécessairement des « gagnants » et des « perdants » (« there are both winners and losers ») : on ne peut espérer atteindre les résultats optimaux que l'on obtiendrait dans le cas de politiques Pareto-efficientes.

Pour quelle raison pense-t-il cela? Follesdal résume très bien la pensée de Majone sur ce point lorsqu'il explique que « if EU policies were made by what Majone calls « majoritarian » institutions, they would cease to be Pareto-efficient, insofar as the political majority would select EU policy outcomes closer to its ideal short-term policy preferences and counter to the preferences of the political minority and against the majority's own long term interests »<sup>164</sup>. Autrement dit, selon Majone, tout processus de décision qui ne serait pas basé sur un savoir objectif que des experts pourraient restituer, impliquerait nécessairement des choix arbitraires car ils résulteraient d'une compétition d'intérêts où au mieux les intérêts de la majorité l'emporteraient, et au pire –et ce plus souvent qu'autrement- les intérêts à court terme des gouvernants s'imposeraient. Si l'on suit le raisonnement de Majone, il faudrait idéalement pouvoir confier un maximum de décisions

---

<sup>164</sup> Andreas Follesdal et Simon Hix, *opus cit.*, p. 538, reprenant Majone dans « Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity ».

publiques aux experts (sous réserve de s'assurer qu'ils respectent leurs mandats en instaurant les mesures évoquées précédemment), même s'il a par ailleurs conscience que toutes les politiques ne peuvent pas être fondées sur des critères de Pareto-efficience. A l'issue de ce qui vient d'être dit, l'on comprend bien que Majone, loin d'être l'observateur neutre et réaliste qu'il prétend être, s'appuie en arrière-plan sur une conception particulière du débat politique qui mérite d'être examinée de plus près, ce que me propose de faire dès à présent.

Le raisonnement de Majone, selon lequel les échanges politiques ne permettraient pas de déboucher sur la découverte de l'intérêt général, découle selon moi d'une mauvaise conception du conflit civil. Cette conception tire ses origines dans la tradition aristotélicienne et ne sera véritablement révélée que lors des discussions autour du modèle de constitution mixte et de la façon de régir Florence, qui opposeront notamment Machiavel et Guichardin. Il s'agit donc maintenant de se replonger brièvement dans le contexte florentin et de se pencher sur les réflexions apportées par Guichardin en réaction à la théorie de la liberté et du conflit civil développée par Machiavel dans ses *Discours*...

#### *L'éclairage de Guichardin : chercher une alternative au conflit civil*

Alors que, comme on le sait, Machiavel choisit de prendre la Rome républicaine comme modèle lorsqu'il entreprend de dégager des pistes de réflexion quant à l'orientation que devrait suivre sa cité si elle souhaite s'établir comme république bien ordonnée, Guichardin privilégie quant à lui Venise et son gouvernement caractérisé par sa constitution mixte. L'objectif de Guichardin est donc le même que celui de Machiavel : déterminer les conditions d'un vivre libre à Florence en s'inspirant d'expériences passées, et ce dans un cadre *véritablement* républicain. Les deux penseurs sont en effet préoccupés dans leurs travaux par l'extrême instabilité qui règne à Florence depuis que les successeurs de Laurent

de Médicis ont pris le pouvoir à la fin du quattrocento : le régime n'a plus alors de républicain que les apparences et il prend « officiellement » la forme d'une tyrannie lorsque le second fils de Laurent, Giovanni (Léon X), prend le pouvoir en 1512.

Guichardin va ainsi, malgré le peu d'illusions qu'il se fait quant aux chances de voir un jour sa cité se défaire de ses jougs internes et externes, s'évertuer à défendre la mise en place d'un régime mixte permettant de contrevenir justement aux excès —la tyrannie en premier lieu mais il songe tout autant au risque de licence populaire— des différents centres de pouvoir. On retrouve chez l'historien et penseur florentin, la même aspiration que chez Machiavel à garantir qu'aucune forme de domination ne puisse être exercée par le peuple et les gouvernants, qui mettrait en péril le maintien de l'ordre dans la cité. Cependant, si pour Machiavel, cela impliquait la nécessité de recourir à des mécanismes institutionnels permettant de maintenir à vif les conflits entre gouvernants et gouvernés, les propositions de Guichardin, en partie formulées en réaction à la thèse provocatrice de son confrère, vont dans le sens d'une organisation de la structure institutionnelle entraînant à l'inverse la modération des humeurs.

Cette structure institutionnelle doit se diviser, comme à Venise, en trois instances essentielles : le Grand Conseil, qui représente la multitude, le peuple; le Sénat, composé de sages, et le gonfalonier, « la « tête » de la cité »<sup>165</sup>. Chaque organe joue un rôle primordial pour la préservation de la liberté, cependant que, comme nous allons le voir, Guichardin attribue un rôle prédominant au Sénat. Dans un premier temps, le florentin affirme que le « fondement principal et l'âme du gouvernement populaire est (...) le Grand Conseil » qui doit « distribuer tous les offices, honneurs et dignités, excepté le petit nombre de ceux qui,

---

<sup>165</sup> Guichardin cité dans Marie Gaille-Nikodimov, « L'idéal de la constitution mixte entre Venise et Florence », dans *Le gouvernement mixte : de l'idéal politique au monstre constitutionnel en Europe, XIIIe-XVIIe siècle*, études réunies et introduites par Marie Gaille-Nikodimov, Saint-Étienne, Publications de l'université de Saint-Étienne, 2005, p. 48.



pour de justes raisons, seront conférés (...) par quelque autre autorité »<sup>166</sup>. Pour Guichardin, les fonctions attribuées au Grand Conseil doivent assurer qu'aucun magistrat ne puisse dépendre, quant à son élection, d'un seul homme ou d'une faction qui tenterait de s'imposer au sein du gouvernement : « il est difficile qu'un homme puisse se faire grand dans la cité car il n'est pas en son pouvoir de donner état et réputation à quiconque et aucune personne occupant une magistrature n'a donc de raisons de lui obéir, que ce soit par peur ou par espoir »<sup>167</sup>. Cependant, les pouvoirs du Grand Conseil demeurent limités puisque aucune forme de responsabilité législative ne lui est attribuée : s'il est nécessaire que la multitude et non un homme seul ou quelques-uns désignent l'essentiel des magistrats, celle-là n'est néanmoins pas apte à délibérer et voter les lois et toute forme de décision publique, qui « demandent à être considérées par les hommes sages et qui, lorsqu'elles sont conduites selon l'appétit de la multitude, sont presque toujours (...) soit dommageables soit vaines »<sup>168</sup>.

En premier lieu, les « affaires importantes » doivent passer entre les mains de celui qui sera en charge de les étudier pour leur donner l'orientation adéquate, cependant qu'il n'aura pas le pouvoir à lui seul de prendre aucune décision, à savoir le doge ou gonfalonier élu à vie, élément de « recentrement », gouvernail, celui qui « donne le cap »<sup>169</sup>. En raison du risque de tyrannie que Guichardin prend très au sérieux, étant donnée la situation dans laquelle se trouve Florence lorsqu'il écrit ses travaux, son pouvoir sera fortement limité par celui des optimates, des sages, qui seront pour l'essentiel les seuls autorisés à délibérer et voter les lois.

---

<sup>166</sup> Guichardin, *Dialogue sur la façon de régir Florence*, dans *Écrits politiques*, introduction, traduction, postface et notes par Jean-Louis Fournel et Jean-Claude Zancarini, Paris, Presses universitaires de France, 1997, livre II, p. 227.

<sup>167</sup> Guichardin, *Discours de Logroño*, dans *Écrits politiques*, p. 59.

<sup>168</sup> *Ibid.*, p. 62.

<sup>169</sup> Guichardin, *Dialogue sur la façon de régir Florence*, livre II, p. 229.

Ces sages, qui composent le Sénat, troisième et dernière instance qui joue le rôle de tampon entre les deux autres, incarnent la « fine fleur de la cité »<sup>170</sup>, c'est-à-dire ceux qui détiennent le savoir, issu à la fois de leur instruction et de leur expérience, nécessaire à une prise de décision éclairée et motivée par la recherche du bien de tous. Car lorsqu'il est question de décisions graves, « à propos de la guerre, de la paix et de semblables affaires », Guichardin prétendra que « la vérité n'est perçue que par les vrais sages »<sup>171</sup> et non par la multitude ignorante et potentiellement dangereuse ou un homme seul aisément aveuglé par l'ambition. Marie Gaille-Nikodimov a très bien su relever, dans son article « L'idéal de la constitution mixte entre Venise et Florence », le passage du *Dialogue sur la façon de régir Florence* qui explique parfaitement le type d'arrangement institutionnel, celui de Venise donc, loué par Guichardin :

Du doge, du conseil des Priés et des magistratures principales dépendent le soin et la vigilance, comme c'est le cas pour un prince ou un État d'optimates; et de ce fait les affaires sont entre les mains de ceux qui s'y entendent; par ailleurs, ces magistratures sont liées de telle façon qu'elles ne peuvent produire une tyrannie. Du Grand Conseil dépend ce bien qui est premier dans le gouvernement du peuple, à savoir la conservation de la liberté, l'autorité des lois et la sécurité de chacun, mais il a pour contrepoids le doge, les Priés et les magistratures qui découlent de ces derniers, si bien que les délibérations importantes ne sont pas soumises au bon vouloir de la multitude et que cesse le péril de voir les choses déboucher sur une licence populaire pernicieuse. C'est pourquoi vous voyez bien que, depuis que ce gouvernement a pris pied, il s'est maintenu des centaines d'années dans la même forme sans jamais connaître séditions ni discords civiles; et cela ne procède pas de ce qu'il n'y ait pas parmi eux haines et inimitiés (...) mais les ordres de leur gouvernement sont tels que, quoiqu'ils en aient, ils se tiennent tranquilles.<sup>172</sup>

Pour qu'un régime soit libre, selon Guichardin, tout repose sur le contrôle réciproque des différentes institutions de façon à ce que ne soient pas susceptibles d'émerger les humeurs du peuple ou du doge, qui ne peuvent conduire qu'à des conflits qui déboucheront *nécessairement* sur une tyrannie –domination de l'intérêt d'un seul-, soit la licence populaire –domination de l'intérêt de la multitude. Autoriser d'une quelconque

<sup>170</sup> Guichardin cité dans Marie Gaille-Nikodimov, *opus cit.*, p. 48.

<sup>171</sup> Guichardin, *opus cit.*, p. 62.

<sup>172</sup> Marie Gaille-Nikodimov, *opus cit.*, p. 49 et Guichardin, *opus cit.*, pp. 268-269.

façon l'expression des humeurs ne pourra jamais conduire, contrairement à ce que pense Machiavel, à la prise en compte de l'intérêt général : cela ne peut être fait qu'à travers le recours à une institution de sages soumis néanmoins au contrôle minimal du peuple et du gonfalonier. Plutôt que de chercher à exploiter les conflits en faisant en sorte qu'ils ne puissent devenir une source de domination, Guichardin préfère se pencher sur une alternative où ils n'auront tout simplement plus leur place, où ils seront neutralisés, alternative grâce à laquelle la sagesse des optimates pourra être mise à profit pour la poursuite du bien commun.

Guichardin dira ailleurs, dans son commentaire des *Discours sur la Première Décade de Tite-Live*, que « louer les désunions, est comme louer dans un malade sa maladie, pour la qualité du remède qu'on lui a donné »<sup>173</sup>, et Serge Audier commentera ce propos (en le mettant directement en lien avec celui de Machiavel) en précisant que « les divisions apparaissent à Guichardin comme le symptôme d'une pathologie du corps social, et non comme l'indice de sa santé »<sup>174</sup>. Guichardin développe, en réaction à la thèse machiavélienne qu'il récuse, une conception des conflits civils où ceux-ci sont compris non pas comme étant potentiellement le moteur du vivre libre, notamment lorsque l'on permet au peuple d'exprimer son désir de ne pas être dominé, mais comme la confrontation stérile d'intérêts particuliers, de factions, dont l'issue ne peut être que la victoire « définitive » de l'intérêt qui sera réussi à s'imposer. Il ne perçoit pas l'importance de la dynamique conflictuelle dans la recherche du bien commun : il ne voit que le risque, ou plutôt l'inéluctabilité selon lui, d'une forme ou d'une autre de domination.

---

<sup>173</sup> Guichardin, *Considérations à propos des Discours de Machiavel sur la première Décade de Tite-Live*, Paris, L'Harmattan, 1997, p. 57.

<sup>174</sup> Serge Audier, *Machiavel, conflit et liberté*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2005, p. 273.

Cette même conception, dans un tout autre contexte beaucoup moins chaotique bien évidemment, est partagée plus ou moins explicitement par Giandomenico Majone, qui s'il parle essentiellement en termes positifs et de performance (l'on obtient de meilleurs résultats lorsque l'on peut confier les décisions aux experts), développe en réalité sa réflexion sur la base d'un constat très pessimiste du conflit politique. Il cherche lui aussi, selon mon analyse, à proposer une alternative à une prise de décision basée sur le conflit et pense la trouver dans l'idée d'une expertise technique, scientifique et juridique détenue par les « sages » et contrôlée par quelques procédures légales et une surveillance minimale de la société civile.

Il est d'ailleurs intéressant de noter que Majone prétend justement s'inspirer, de façon un peu détournée, du modèle de constitution mixte pour définir le type de régime dont celui de l'UE se rapprocherait le plus, dans son article « Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity ». Les brefs commentaires qu'il fera quant à la *valeur* de ce modèle –au-delà du simple travail descriptif- iront dans le sens de ce qui vient d'être démontré précédemment. Majone dira notamment, mais sans véritablement approfondir ce point, que « in crucial respects this model [of mixed government] –grounded in Aristotle, the most notable critic of Greek democracy, and inspired not by Athens but by Sparta and even more by republican Rome and the Republic of Venice- is not a variant of, but an alternative to, majoritarian democracy »<sup>175</sup>. Il ajoutera que c'est grâce à ce modèle, « meant to de-politicize governance by curbing factions and political conflicts »<sup>176</sup>, que la société anglaise a pu retrouver la paix après la guerre civile qu'elle connut au XVII<sup>ème</sup> siècle. Il est vrai qu'à travers cet exemple, il met l'accent sur la pertinence du modèle de constitution mixte d'abord et avant-tout lorsqu'il s'agit de lancer ou relancer le processus d'intégration à

---

<sup>175</sup> Giandomenico Majone, « Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity », p. 327.

<sup>176</sup> *Idem*.

la suite d'une crise politique majeure, puisque selon lui « integration is most likely to occur within a domain shielded from the clash of political interests »<sup>177</sup>. Cependant, il ne remet pas en question cette pertinence après plus de 50 ans d'intégration et il parle même de la possibilité, ou plutôt la forte probabilité, que ce modèle (dans une forme plus élaborée et adaptée au contexte européen) perdure dans les décennies à venir (comme nous l'avons vu à la fin de l'exposé de sa position).

Dans cette dernière section, j'ai tenté de dégager les fondements idéologiques des propositions faites par Majone, en effectuant pour cela un détour par le débat qui a animé Machiavel et Guichardin autour du conflit civil. Il me faut maintenant en revenir au problème contemporain qui nous occupe et évaluer son raisonnement à la lumière du contexte politique européen et, bien sûr, des enseignements qui auront été tirés de ma lecture de Machiavel.

*Le mythe de l'indépendance des experts ou l'impossibilité de dégager un espace politique non « politisé »*

L'on ne peut nier aujourd'hui que les experts, scientifiques et juridiques notamment, ont un rôle très important à jouer dans le processus de décision publique de la plupart des Etats industrialisés et dans l'UE. Etant donnée la complexité toujours plus grande des choix qui doivent être faits dans un contexte de mondialisation et de pluralisme culturel et idéologique, et en considérant de surcroît le caractère supranational de l'Union européenne, le recours à des agences, comités, commissions et autres instances spécialisées, ne saurait être questionné. Mais l'on ne devrait cependant pas s'aveugler quant à la possibilité que l'action des experts puisse se soustraire à un véritable contrôle politique. Même s'il est concevable que certaines politiques, notamment celles liées à la régulation économique,

---

<sup>177</sup> *Idem.*

puissent être dites Pareto-efficientes, comme Majone prétend qu'il en existe<sup>178</sup>, les mécanismes de contrôle strictement formel qu'il préconise sont cependant loin d'être suffisants pour assurer à ceux qui sont touchés par ces politiques que ceux qui les élaborent ne seront jamais corrompus.

En effet, Majone compte d'abord et avant tout sur la prétendue indépendance des experts pour assurer que l'intérêt général est protégé : ceux-ci ne font qu'appliquer leurs connaissances afin de dégager le bien commun objectif, et s'ils sont à l'abri d'une forme de contrôle politique qui implique nécessairement en bout de ligne la domination d'intérêts privés, alors ils feront toujours leur travail correctement. Les procédures légales de contrôle et la consultation de la société civile visent d'abord et avant tout à éviter les « erreurs » ou les « omissions », c'est-à-dire qu'elles permettent de s'assurer que les agents *ne se trompent pas* et non qu'ils *ne nous trompent pas*. Elles visent à faire en sorte que les agents *détiennent* toute *l'information* nécessaire afin de prendre une décision en toute connaissance des intérêts de tous, et de veiller à ce qu'ils traitent *efficacement* cette information. Mais ces mécanismes essentiellement de consultation, de publicité et de transparence n'offrent aucune *garantie* aux citoyens que leurs intérêts seront effectivement pris en compte, puisqu'ils n'ont aucun pouvoir d'influence direct ou indirect réel de la décision. L'assurance de la non-domination ne repose alors que sur la confiance que les citoyens accorderaient à des agents qui en seraient dignes parce qu'ils seraient à l'abri de toute forme d'influence partisane.

En fait, Majone semble oublier que tout pouvoir, tout agent est corruptible et qu'en ce qui concerne les agences de régulation économique par exemple, celles-ci sont fortement sollicitées par les lobbies concernés par leurs décisions :

---

<sup>178</sup> Mais cela-même demeure controversé. Voir le commentaire à ce sujet de A. Follesdal et S. Hix dans « Why there is a Democratic Deficit in the EU : A Response to Majone and Moravcsik ».

Reasons must (...) be provided for believing that regulators will indeed reliably use their discretion in such ways [for diffuse and long-term interests] rather than for less legitimate objectives (...). Independent regulators are highly prone to capture, primarily because they are heavily lobbied by the producers who are the subjects of the regulation<sup>179</sup>.

Aucun pouvoir n'est à l'abri de la corruption, et seule une participation de tous à la chose publique permet une représentation de tous les intérêts et assure ainsi un réel contrôle de la corruption. On ne peut isoler une forme ou une autre de pouvoir en espérant que celui-ci oeuvrera dans l'intérêt de tous : il est déjà difficilement concevable que l'intérêt de chacun puisse être visible autrement que lorsque chacun ou chaque groupe l'exprime. Il n'existe pas de meilleur moyen de se prémunir de la corruption que de soumettre les dirigeants à la vigilance de ceux qui sont touchés directement par leurs politiques.

Tout cela implique bien évidemment de porter un regard différent sur les conflits civils, de reconnaître que ceux-ci peuvent être constructifs, moyennant il est vrai, des modalités particulières de la participation populaire qui permettront non pas aux citoyens d'exercer directement le pouvoir, mais de faire valoir leur droit de contestation et d'orientation *réels* des décisions, de sorte que les minorités soient représentées et qu'il ne puisse y avoir de domination ni de la majorité, ni des gouvernants. L'objectif, on se le rappelle, est de maintenir ce que l'on pourrait appeler une forme d' « équilibre dynamique » entre les humeurs que chaque groupe serait en droit d'exprimer, de façon à ce qu'il en ressorte des décisions dont le contenu pourrait alors prétendre incarner l'intérêt général.

Majone n'a pas tort de souligner les imperfections de ce qu'il appelle la démocratie « majoritaire » (« majoritarian democracy ») puisque si l'on s'en tient aux mécanismes électoraux, l'on doit s'attendre à ce que l'intérêt de la majorité éclipse toute forme de reconnaissance de celui des minorités; et par ailleurs, le risque est également présent que les gouvernants une fois élus, considéreront leur intérêt propre si aucune autre forme de

---

<sup>179</sup> *Ibid.*, p. 546.

contrôle n'est instaurée *durant* les mandats. La seule façon de garantir aux citoyens leur liberté comprise comme non-domination est de leur donner les moyens institutionnels de contester, séparément ou d'un seul bloc –tant que cela n'est pas arbitraire- les décisions prises en leur nom<sup>180</sup>. Il s'agit de considérer l'intérêt général proprement comme un *construit toujours perfectible*, qui sera le mieux protégé lorsque chacun pourra être en mesure de le questionner, de mettre en doute le *statu quo* si cela s'avère nécessaire. Ce questionnement devrait toujours être pensé dans l'optique d'une *contestation* de l'ordre via certaines institutions et non dans celle d'une *prise en charge directe* de celui-ci par les citoyens, cependant que doit pouvoir rester ouverte la possibilité d'une *rupture* et d'un *renouvellement* de l'ordre en place dans le cadre d'une situation exceptionnelle, comme on a pu le voir avec Machiavel.

#### *Des réformes institutionnelles axées sur la contestation populaire*

Se pose alors la question du type de réforme institutionnelle pouvant être mise en place, en prenant en considération la configuration actuelle du régime politique de l'UE. S'il s'agit là d'abord d'un travail de politologue, voire de politicien, je tenterai néanmoins de dégager certaines pistes de solutions en m'inspirant des suggestions faites par Paul Magnette dans son article « Comment démocratiser l'Europe? ». Nous avons vu, dans la synthèse des deux premières parties de ce travail, que celui-ci a bien conscience de l'importance de restaurer ou de « générer une saine conflictualité politique »<sup>181</sup> au sein des institutions en incluant également la population aux débats.

---

<sup>180</sup> Voir Philip Pettit, «Republican Freedom and Contestatory Democratization». Dans cet article, il se penche précisément sur les limitations d'un modèle démocratique axé sur les mécanismes électoraux exclusivement et propose de le compléter par des mécanismes contestatoires dont il spécifie justement les limites.

<sup>181</sup> P. Magnette, « Comment démocratiser l'Europe? », p. 183.



Cela implique, en premier lieu, et en cela nous ne sommes pas si éloignés des desiderata de Ferry et de Habermas, de publiciser et surtout de médiatiser les débats qui semblent actuellement se dérouler à huis clos, que ce soit lors des CIG ou dans le processus de décision ordinaire. Dans le même temps, il serait souhaitable que cela oblige les différents acteurs à clarifier les enjeux, de façon à ne pas perdre les citoyens dans des considérations techniques et juridiques lorsqu'il est possible de les traduire dans un langage politique accessible à tous : « le conflit existe, mais il est dissimulé, déguisé sous des traits juridiques ou techniques, décomposé. Ce qui donne à la délibération une bien triste allure »<sup>182</sup>.

Par ailleurs, puisque nous avons vu que les différences nationales sont encore très présentes, même si un clivage gauche-droite semble se dessiner de plus en plus au sein du Parlement européen, Magnette suggère très justement que ce type de différends, loin de devoir être honteusement réprimés, soient « plus sereinement assumés »<sup>183</sup>. Il devrait en être de même en ce qui concerne les différences liées à des conceptions divergentes du projet européen, comme je l'ai déjà défendu précédemment, en m'objectant en cela à l'approche adoptée par Ferry et Habermas : toute forme de divergence légitime, qu'elle soit de nature idéologique, nationale ou liée à la nature de l'UE, doit pouvoir être exprimée et prise en compte lors des échanges parlementaires.

En ce qui concerne la Commission, il faudrait sérieusement remettre en question l'autonomie<sup>184</sup> dont elle jouit encore aujourd'hui : elle ne doit plus être considérée comme étant l'organe chargé de préserver « l'intérêt communautaire » par excellence, ce qui aurait justifié jusqu'à présent que ses actions soient exemptes d'un contrôle politique. Il est

---

<sup>182</sup> *Ibid.*, p. 180.

<sup>183</sup> *Ibid.*, p. 181.

<sup>184</sup> En cela je me distingue de Paul Magnette, pour qui la Commission, tant qu'elle se contente de ses pouvoirs d'initiative et de contrôle législatif et « renonce à la tentation de s'ériger en gouvernement européen », peut conserver son indépendance. *Ibid.*, p. 180.

nécessaire que tous les acteurs reconnaissent ouvertement que le travail de la Commission, loin d'être le résultat d'un processus de réflexion purement technique, est en réalité le produit de tractations avec les différents lobbies et le Conseil de l'Union (présenté pourtant comme un « consensus européen »), et ainsi relève d'une démarche politique qui doit être assumée. Cela pourrait se traduire, dans un premier temps, par l'obligation pour la Commission, de formuler ses projets de législation comme étant « un choix entre différentes options plutôt que de prétendre qu'une seule politique est possible »<sup>185</sup>. La Commission serait contrainte de présenter son projet en précisant les critères sur la base desquels elle justifie sa préférence et en mentionnant clairement les alternatives qui auraient éventuellement été soulevées pendant la discussion. L'objectif est double : à la fois reconnaître le caractère politique de la Commission mais aussi déclencher un *véritable* débat au sein des organes décisionnels, le PE et le Conseil.

Ce débat ne devrait ensuite pas être limité au triangle institutionnel, et on en vient maintenant à ce qui constitue le point essentiel de ce qui devrait faire l'objet d'une réforme institutionnelle démocratique, puisque la population européenne, les citoyens européens, devraient se voir offrir les outils leur permettant de participer activement à la discussion et d'influencer réellement le processus de décision. L'une des avenues possibles de la mise en place de tels mécanismes participatifs serait d'exploiter une mesure déjà existante de contestation populaire : le droit de pétition. En effet, tout citoyen européen (qui est tel en raison de son appartenance à l'un des Etats-membres de l'UE) peut seul et surtout en groupe, initier une pétition dont l'objet doit se situer dans le champ de compétences de l'UE pour être recevable, auprès du Parlement européen. Les pétitions sont traitées par une commission parlementaire dite « Commission des pétitions » qui est en charge d'évaluer la pertinence de la demande et les éventuelles mesures à prendre pour y répondre (que ce soit

---

<sup>185</sup> *Ibid.*, p. 182.

positivement ou négativement). Elle peut, si elle le juge nécessaire, porter la pétition au regard des États nationaux, de la Cour de Justice européenne ou du Parlement et de la Commission.

Cette procédure est le plus souvent utilisée, il est vrai, à des fins très spécifiques comme par exemple le respect de l'application ponctuelle et ciblée d'une réglementation européenne. Mais il serait intéressant d'examiner la possibilité qu'elle puisse devenir un outil de contestation législative plus large, portant sur des problèmes d'envergure non plus locale mais multinationale, où l'on pourrait imaginer par exemple qu'une pétition de ce type recueillant un nombre suffisamment important de signatures (dont les standards auront été préalablement définis), doive obligatoirement être portée à l'ordre du jour du PE et du Conseil. Cette mise en arène politique devrait s'accompagner alors d'un débat public permettant à tous les citoyens, groupes civiques (syndicats, etc.) et autres acteurs politiques, de s'engager eux aussi dans la discussion.

Toutes ces suggestions m'ont d'ailleurs été inspirées par les propositions de réforme du droit de pétition élaborées au sein même de certains pays membres de l'UE comme la Belgique (débat public) et le Portugal (mise à l'ordre du jour des institutions délibératives) : il y aurait donc une piste à explorer de ce côté et il me semble que nous aurions peut-être intérêt à examiner de plus près les développements des projets initiés dans ces pays. Mais cela n'est qu'une des sans doute nombreuses possibilités de design institutionnel allant dans le sens d'une participation citoyenne contestatoire au niveau européen; il reviendrait maintenant aux politologues et politiciens de les dégager et de les évaluer.

## CONCLUSION

J'épargnerai au lecteur la synthèse exhaustive de tout ce qui a été discuté dans ce mémoire, pour insister seulement sur deux éléments, ou plutôt deux aspects d'un même concept, qui m'apparaissent essentiels à la résolution du problème démocratique européen et à la théorisation de la démocratie en général. Il s'agit de l'*irréductibilité* et de la *positivité* du conflit civil, du débat politique.

Concernant le premier aspect, j'ai en premier lieu évoqué le point de départ de l'analyse machiavélienne du conflit civil qui réside dans un constat de l'existence d'humeurs irréconciliables définitivement au sein de la cité. Machiavel défendait en effet une véritable théorie sociopolitique des désirs ou humeurs, selon laquelle il existerait dans chaque cité une opposition, une tension permanente entre le désir de ne pas être dominé du peuple et le désir de domination des grands. Si cette théorie n'est bien sûr pas comme telle applicable au contexte politique européen, j'ai tenté de montrer que l'intuition qui la sous-tend demeure valide et doit être réaffirmée dans le cadre d'une réflexion sur le projet politique et le processus démocratique européens. En réaction à l'approche consensualiste et cognitiviste de Ferry et de Habermas, pour lesquels la discussion démocratique est pensée d'entrée de jeu comme une recherche ou une découverte de la vérité conçue dans les termes du paradigme cosmopolitique, j'ai mis de l'avant la nécessité de d'aborder cette discussion en gardant précisément en tête l'idée que la conflictualité politique est indépassable. Il ne s'agit pas de poser *a priori* la nécessité d'un consensus rationnel, ce qui tend à donner au processus démocratique une dimension de fermeture, mais bien plutôt de penser dès le départ celui-ci comme étant ouvert, comme étant voué à être traversé par des tensions, sans que jamais un accord *définitif* puisse être assuré. Cela nous oblige non pas à récuser la possibilité d'une entente stable, mais seulement à concevoir la pratique

démocratique comme étant la construction d'un intérêt général toujours perfectible, mettant ainsi en lumière la dimension proprement dynamique de la démocratie.

Cela nous ramène au deuxième aspect essentiel du conflit civil, puisque celui-ci non seulement est irréductible, mais il est de plus *constructif*, si l'on parvient à en limiter le potentiel destructeur à l'aide d'institutions adéquates. L'on trouve cette idée de façon explicite chez Machiavel, même si encore aujourd'hui, alors que la lecture républicaine de ses travaux est de plus en plus répandue, quelques commentateurs seulement ont mis en lumière et exploré cette dimension de sa réflexion sur la liberté politique. Il est intéressant de noter au passage que même Philip Pettit, qui pourtant est l'un des premiers à retracer le concept de liberté comme non-domination dans la tradition républicaine pensée à partir de Machiavel, et qui explore sur la base de cet idéal les avenues d'un modèle de démocratie contestataire, n'établit aucun lien dans son raisonnement avec le postulat d'une *positivité* du conflit civil. Pourtant, comme on a pu le voir, ce postulat est intimement lié chez Machiavel à sa théorie de la non-domination, puisque c'est justement en assumant et en valorisant l'antagonisme entre le désir de non-domination du peuple et le désir de domination des grands, et ainsi en permettant au peuple de contester les décisions prises par les gouvernants, que l'on pourra le mieux diminuer les risques de domination, comme le montre l'exemple de Rome. Aujourd'hui, cette thèse est éclipsée par les conceptions qui, soit ne considèrent les conflits civils que dans l'optique de les surmonter, soit estiment qu'ils devraient tout bonnement être évités. Cette dernière option est bien sûr défendue par les technocrates modérés comme Majone, qui, comme je l'ai révélé, prétendent que le débat politique ne peut aboutir qu'à une forme ou une autre de corruption, se manifestant par la domination d'intérêts particuliers. J'ai montré cependant qu'il était impossible de défendre une alternative qui prétendrait dégager un espace « en dehors » du politique, et insisté sur la

possibilité et même la nécessité d'organiser les antagonismes de façon à ce qu'ils ne débouchent pas sur l'issue redoutée par Majone.

Les débats publics devant conduire à l'élaboration de politiques démocratiquement légitimes ne devraient donc finalement être fondés ni sur l'illusion d'une délibération aboutissant à un consensus rationnel, ni sur un constat cynique selon lequel ils ne consisteraient qu'en une compétition d'intérêts résultant sur la victoire du plus fort. Ils doivent plutôt être pensés dans l'optique d'une *contestation* possible des décisions publiques comprises alors non plus comme le fruit d'un consensus autour de la solution correcte, ni comme l'« intérêt dominant », mais comme des compromis ouverts à la révision (où l'on dissocie bien sûr la notion de « compromis » de l'idée de résultat d'une négociation ou bargain). Il reste maintenant, mais cela fera éventuellement l'objet d'une autre étude, à se pencher plus avant sur le concept de contestation lui-même : quelles sont les différentes formes qu'elle peut prendre ? Quelles sont ses limites, autrement dit comment distinguer les revendications légitimes de celles qui ne le sont pas ? Comment penser de façon constructive l'intégration des revendications légitimes aux politiques publiques ? Pour cela, il s'avèrerait utile de commencer par retracer les différentes manifestations de contestation politique dans l'histoire de la démocratie, ce que la lecture des travaux d'un penseur tel que Philip Pettit mais aussi Pierre Rosanvallon, dans son récent ouvrage *La contre-démocratie*, pourrait contribuer à entreprendre.

## BIBLIOGRAPHIE

- AUDIER, Serge, *Machiavel, conflit et liberté*, Paris, Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales, 2005.
- BELLAMY, Richard et CASTIGLIONE, Dario, « Normative Theory and the EU : Legitimising the Euro-Polity and its Regime », dans Lars Trägårdh, *After National Democracy : Rights, Law and Power in America and the New Europe*, Oxford (R.-U.), Hart, 2004, pp. 9-41.
- COURTOIS, Stéphane, « Principe du discours et délibération démocratique. Sens et portée du modèle du discours dans la théorie du droit et de la démocratie de Habermas », dans A. Duhamel, D. Weinstock et L. B. Tremblay, *La démocratie délibérative en philosophie et en droit : enjeux et perspectives*, Montréal, Thémis, 2001, pp. 49-82.
- FERRY, Jean-Marc, « Conversation avec Jean-Marc Ferry », entretien publié dans la revue *Touid*, 11 mai 1998.
- FERRY, Jean-Marc, « Dix thèses sur "La question de l'État européen" », *Droit et société*, vol. 53, 2003, pp. 13-27.
- FERRY, Jean-Marc, *Europe, la voie kantienne. Essai sur l'identité postnationale*, Paris, Cerf, 2005.
- FERRY, Jean-Marc, *L'Europe, Amérique et le monde*, Nantes, Pleins Feux, 2004.
- FERRY, Jean-Marc, *La question de l'État européen*, Paris, Gallimard, 2000.
- FERRY, Jean-Marc, « Procéder démocratiquement », *La Revue nouvelle*, janvier-février 2003, pp. 10-17.
- FOLLESDAL, Andrew et Simon Hix, « Why There is a Democratic Deficit in the EU : A Reponse to Majone and Moravcsik », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, no. 3, 2006, pp. 533-562.
- GAILLE-NIKODIMOV, Marie, *Conflit civil et liberté: la politique machiavélienne entre histoire et médecine*, Paris, Champion, 2004.
- GAILLE NIKODIMOV, Marie, *Le gouvernement mixte : de l'idéal politique au monstre constitutionnel en Europe, XIIIe-XVIIe siècle*, études réunies et introduites par Marie Gaille-Nikodimov, Saint-Étienne, Publications de l'université de Saint-Étienne, 2005.
- GENTILLET, Innocent, *Anti-Machiavel : Discours sur les moyens de bien gouverner et maintenir en bonne paix un royaume ou autre principauté –contre Machiavel*, Genève, Droz, 1968 (édition originale de 1578).

- GUICHARDIN, *Considérations à propos des Discours de Machiavel, sur la première décade de Tite-Live*, Paris, l'Harmattan, 1997.
- GUICHARDIN, *Dialogue sur la façon de régir Florence*, dans *Écrits politiques*, introduction, traduction, postface et notes par Jean-Louis Fournel et Jean-Claude Zancarini, Paris, Presses universitaires de France, 1997.
- GUICHARDIN, *Discours de Logroño*, dans *Écrits politiques*, introduction, traduction, postface et notes par Jean-Louis Fournel et Jean-Claude Zancarini, Paris, Presses universitaires de France, 1997.
- HABERMAS, Jürgen, *Après l'État-nation*, Paris, Fayard, 2000.
- HABERMAS, Jürgen, *L'intégration républicaine*, Paris, Fayard, 1998.
- HABERMAS, Jürgen, «Plaidoyer pour une politique extérieure commune», *Libération*, 31 mai 2003.
- HABERMAS, Jürgen, « Why Europe needs a Constitution? », *New Left Review*, vol. 11, sept.-oct. 2001, pp. 5-26.
- LACROIX, Justine, « Patriotisme constitutionnel et identité postnationale », dans Rainer Rochlitz, *Habermas. L'usage public de la raison*, Paris, Presses universitaires de France, 2002, pp. 133-161.
- LACROIX, Justine, « Pertinence du paradigme libéral pour penser l'intégration politique de l'Europe », dans Olivier Costa et Paul Magnette, *Le patriotisme constitutionnel et l'Union européenne*, Paris, L'Harmattan, 2006, pp.21-45.
- LEFORT, Claude, *Le travail de l'oeuvre Machiavel*, Paris, Gallimard, 1972.
- MACHIABEL, *Discours sur la première décade de Tite-Live*, dans *Œuvres complètes*, texte présenté et annoté par Edmond Barincou, introduction par Jean Giono, Paris, Gallimard, 1952.
- MACHIABEL, *Histoires florentines*, dans *Œuvres complètes*, texte présenté et annoté par Edmond Barincou, introduction par Jean Giono, Paris, Gallimard, 1952.
- MAGNETTE, Paul, *Au nom des peuples. Le malentendu constitutionnel européen*, Paris, Cerf, 2006.
- MAGNETTE, Paul, « Comment démocratiser l'Europe ? », dans Jean-Marc Ferry et Séverine De Proost, *L'école au défi de l'Europe : médias, éducation et citoyenneté postnationale*, Bruxelles, éditions de l'Université de Bruxelles, 2003, pp. 163-185.
- MAJONE, Giandomenico, « Delegation of Regulatory Powers in a Mixed Polity », *European Law Journal*, vol. 8, no. 3, septembre 2002, pp. 319-339.



- MAJONE, Giandomenico, « Europe's Democracy Deficit », *European Law Journal*, vol. 4, mars 1998, pp. 5-28.
- MCCORMICK, John P., « Machiavellian Democracy : Controlling Elites with Ferocious Populism », *American Political Science Review*, vol. 95, no. 2, juin 2001, pp. 297-313.
- MÉNISSIER, Thierry, « République, ordre collectif et liberté civile », dans Marie Gaillet-Nikodimov et Thierry Ménissier, *Machiavel*, Paris, Ellipses, 2006, pp. 150-191.
- NADEAU, Christian, « Domination et liberté politique », *Philosophiques*, vol. 30, no. 2, automne 2003, pp. 321-351.
- PETTIT, Philipp, *Républicanisme: une théorie de la liberté et du gouvernement*, traduit de l'anglais par Patrick Savidan et Jean-Fabien Spitz, Paris, Gallimard, 2004.
- PETTIT, Philip, « Republican Freedom and Contestatory Democratization », dans Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cordón, *Democracy's Value*, New-York, Cambridge University Press, 1999, pp. 163-190.
- POCOCK, John G. A., *Le moment machiavélien : la pensée politique florentine et la tradition républicaine atlantique*, Paris, Presses universitaires de France, 1997.
- ROSANVALLON, Pierre, *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris, Seuil, 2006.
- SKINNER, Quentin, *Machiavel*, traduction de l'anglais et postface par Michel Plon, Paris, Seuil, 1989.
- SPITZ, Jean-Fabien, *La liberté politique. Essai de généalogie conceptuelle*, Paris, Presses universitaires de France, p. 225.
- VIROLI, Maurizio, *Republicanism*, New York, Hill and Wang, 2002.